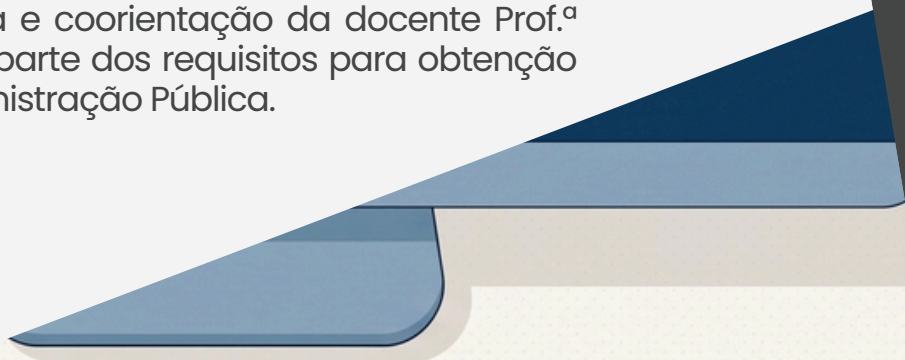
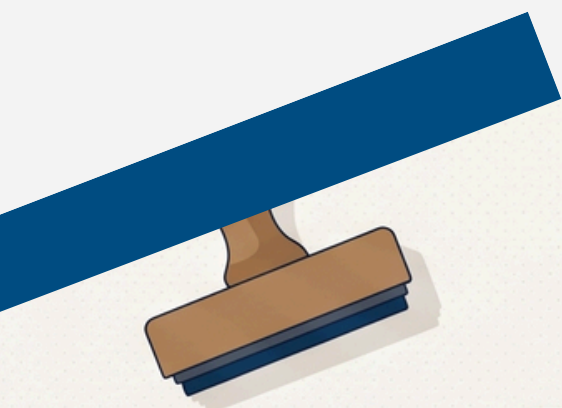




FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO: METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO DE INSTRUMENTOS DE APOIO DOCUMENTAL A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA UFAL

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO: METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO DE INSTRUMENTOS DE APOIO DOCUMENTAL A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA UFAL

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Carlos Alberto de Araújo Oliveira ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação da docente Prof.^a Dr.^a Luciana Santos Costa Vieira da Silva e coorientação da docente Prof.^a Dr.^a Rosiane Chagas, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



Resumo

04

Contexto e/ou organização e/ou setor da proposta

06

Público-alvo da proposta

07

Descrição da situação-problema

08

Objetivos da proposta de intervenção

10

Diagnóstico e análise

11

Proposta de intervenção

14

Implementação, responsáveis e cronograma sugerido

19

Resultados esperados e contribuições institucionais

21

Referências

22

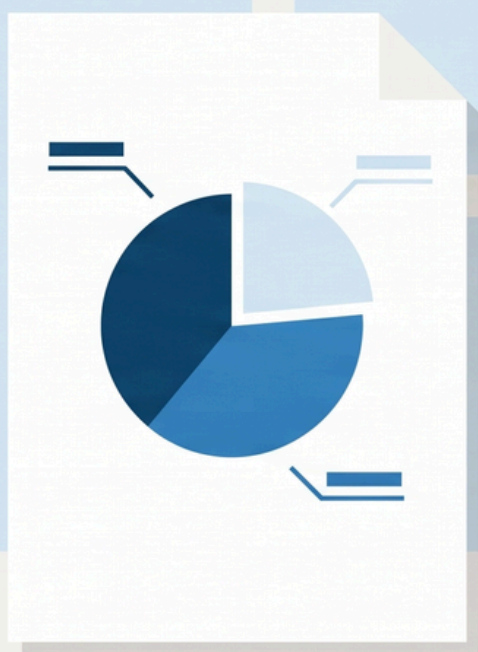
Protocolo de recebimento

23

RESUMO

A fiscalização de contratos administrativos constitui elemento central da governança pública, especialmente nas Instituições Federais de Ensino Superior, em razão da complexidade dos contratos terceirizados, da descentralização das rotinas e do incremento das responsabilidades atribuídas a gestores e fiscais a partir da Lei nº 14.133/2021.

Na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), embora existam avanços normativos e iniciativas de capacitação, observa-se a ausência de instrumentos padronizados e atualizados que orientem, de forma sistemática, as rotinas de acompanhamento e registro da execução contratual, o que favorece práticas heterogêneas, fragilidades na produção de evidências e riscos à transparência e à rastreabilidade dos atos administrativos.



A fiscalização de contratos administrativos constitui elemento central da governança pública, especialmente nas Instituições Federais de Ensino Superior

Nesse contexto, o presente Relatório Técnico tem como objetivo apresentar uma proposta de criação de um modelo de apoio documental para a fiscalização de contratos administrativos na UFAL, fundamentada na análise da literatura especializada, em iniciativas adotadas por outras instituições públicas e nos resultados empíricos da pesquisa realizada.

Para subsidiar a proposição, foi desenvolvido um diagnóstico situacional por meio de levantamento documental, análise de artigos e normativos, e entrevistas semiestruturadas com fiscais e gestores de contratos, permitindo identificar lacunas procedimentais, dificuldades recorrentes e necessidades práticas associadas à fiscalização contratual no contexto institucional.

Os achados do diagnóstico evidenciaram a inexistência de fluxos consolidados, a utilização fragmentada de modelos e registros, a dependência de práticas informais e de conhecimento tácito, bem como a insegurança dos fiscais quanto às suas responsabilidades e aos documentos mínimos exigidos em cada etapa da execução contratual.

com base nessas evidências e na literatura sobre fiscalização contratual em instituições federais de ensino, o Relatório Técnico apresenta diretrizes e sugestões de fluxos, checklists e indicadores, não como instrumentos finalizados, mas como referenciais estruturantes, destinados a orientar a Universidade Federal de Alagoas, em conjunto com fiscais e gestores, na construção de um sistema institucional colaborativo de apoio à fiscalização de contratos.

Espera-se que a proposta apresentada contribua para o fortalecimento da governança contratual, ao oferecer bases técnicas para a padronização futura das práticas, a ampliação da transparência e da rastreabilidade dos atos administrativos, a preservação da memória institucional e a criação de condições para um processo contínuo e participativo de aprimoramento da fiscalização contratual na UFAL.

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



o presente Relatório Técnico tem como objetivo apresentar uma proposta de criação de um modelo de apoio documental para a fiscalização de contratos administrativos na UFAL...

CONTEXTO

A Universidade Federal de Alagoas (UFAL) é uma instituição federal de ensino superior vinculada ao Ministério da Educação, com sede em Maceió/AL e estrutura multicampi que abrange unidades em Arapiraca, no Sertão alagoano e em outras localidades do estado. Com mais de 30 mil estudantes e aproximadamente 5 mil servidores entre docentes e técnico-administrativos, a UFAL opera com um portfólio contratual amplo e diversificado.

Nele se incluem contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra em áreas essenciais ao seu funcionamento, como limpeza e conservação, vigilância patrimonial, manutenção predial, transporte, apoio administrativo e fornecimento de refeições nos restaurantes universitários.

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

A Pró-Reitoria de Gestão Institucional (PROGINST), por meio da Gerência de Contratos, exerce papel de coordenação e suporte, disponibilizando orientações gerais e modelos de referência no portal institucional, além de gerir os autos processuais no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC).

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

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

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



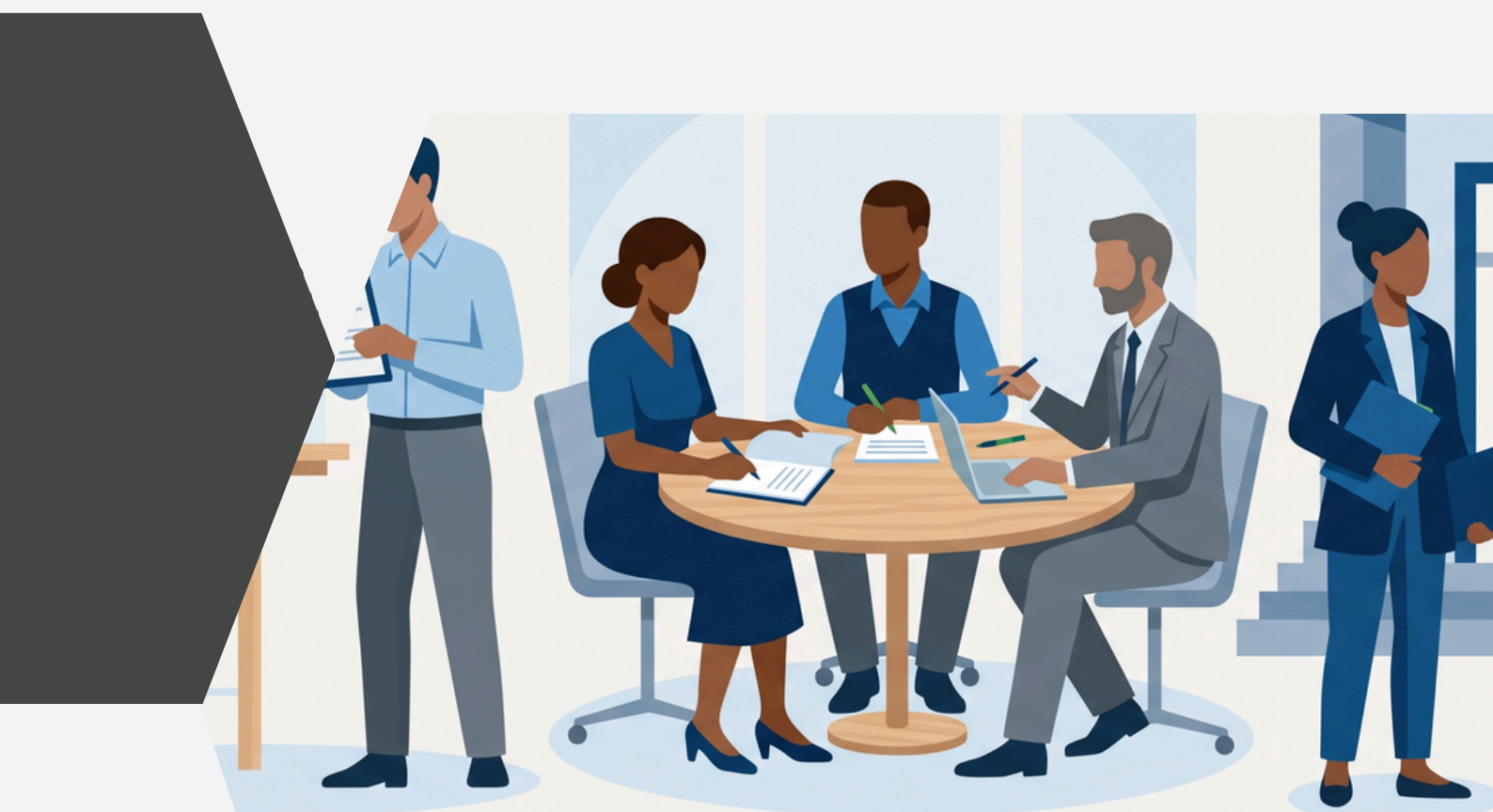
PÚBLICO-ALVO

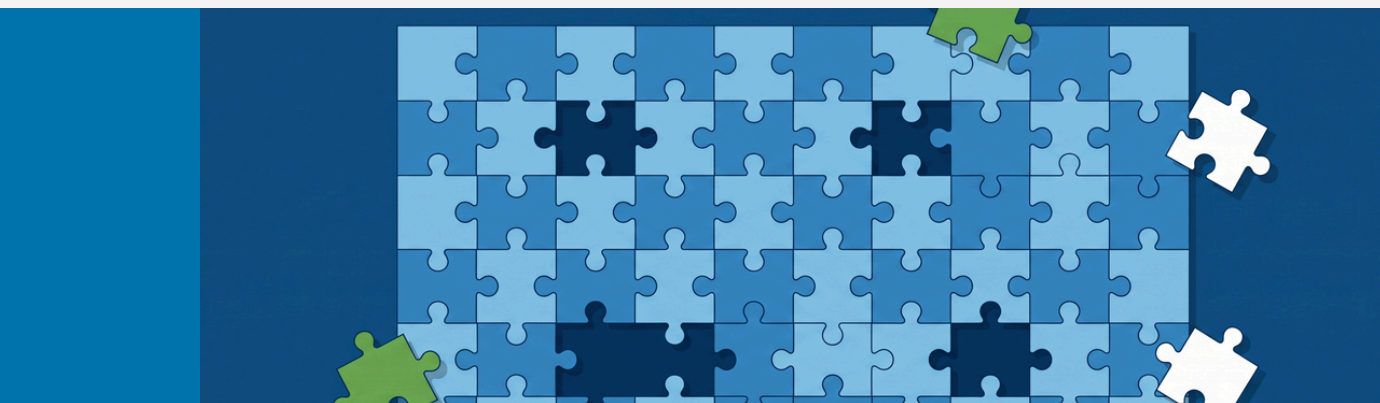
O modelo de apoio documental proposto neste Relatório Técnico destina-se, primariamente, aos agentes diretamente envolvidos na fiscalização dos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFAL. São eles os gestores de contratos, os fiscais técnicos, os fiscais administrativos e os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

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

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

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





DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

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

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

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

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

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

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

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

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

A quinta fragilidade não foi captada pela análise documental e emergiu exclusivamente das entrevistas. Parte dos agentes mantém comunicação direta e cotidiana com os empregados terceirizados, em diversos casos por meio de grupos de

aplicativo de mensagens, e parte compreende a gestão de pessoas desses trabalhadores como atribuição própria da função de fiscalização. Seis participantes apontaram a gestão de pessoas entre suas principais dificuldades e três a indicaram como o aspecto mais complexo da função.

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

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

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

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

OBJETIVOS DA PROPOSTA

➤ Objetivo geral

Propor um modelo de apoio documental para a fiscalização de contratos administrativos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFAL, estruturado em diretrizes metodológicas que orientem a construção, a padronização e a atualização dos instrumentos de acompanhamento e registro por parte dos gestores e fiscais designados.

➤ Objetivos específicos

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



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

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

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

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

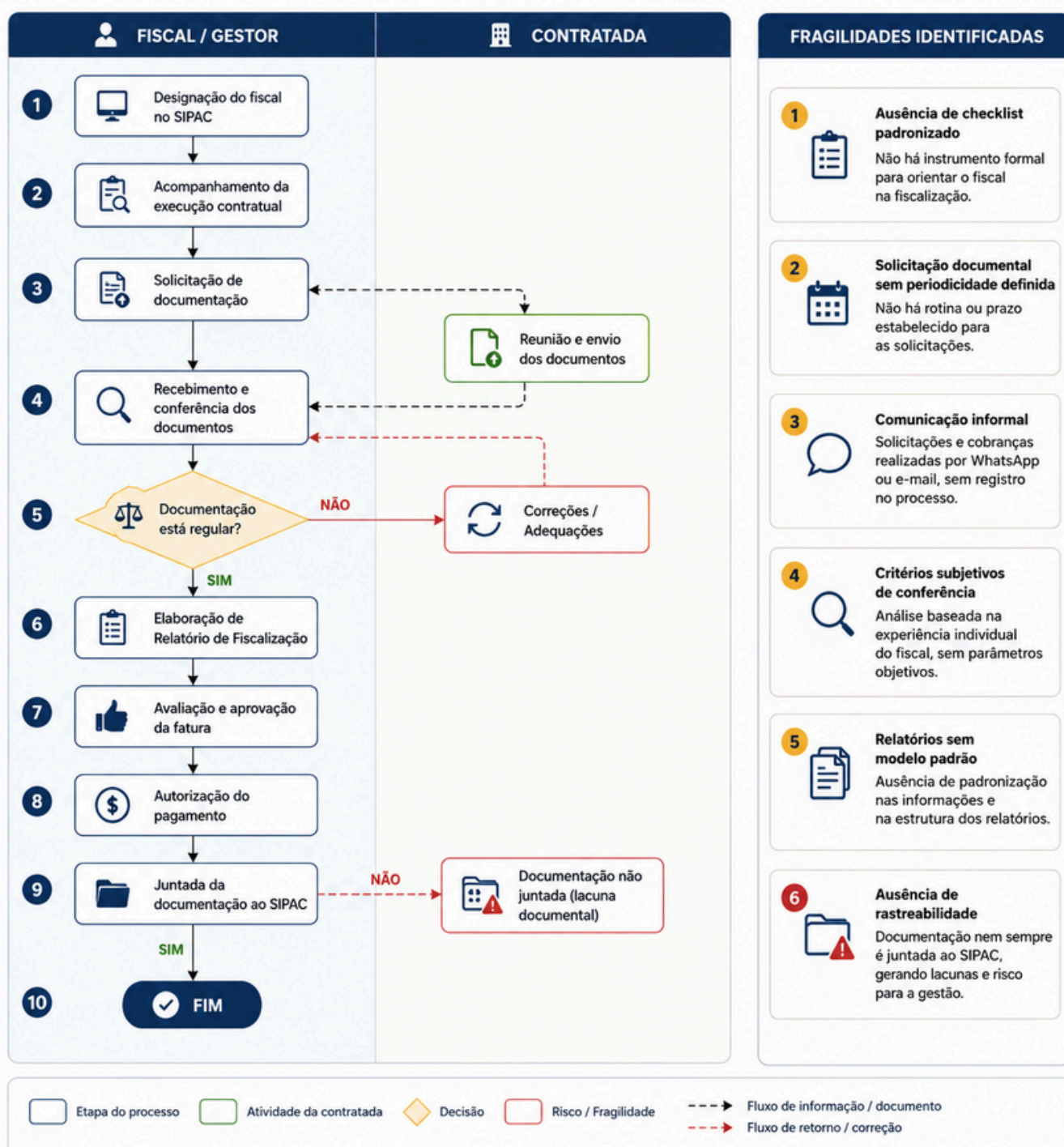
As verificações periódicas são realizadas de formas distintas por cada fiscal, sem modelo comum de registro. A comunicação formal com a contratada ocorre predominantemente por correio eletrônico, embora parte dos agentes mantenha também interlocução direta e cotidiana com os empregados terceirizados,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

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



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

FLUXO ATUAL DA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL (AS-IS)



Principais lacunas identificadas

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

- **Lacuna 1** – Ausência de instrumentos operacionais padronizados: não há checklists, modelos de relatório, registros de ocorrências ou critérios objetivos de glosa disponíveis institucionalmente para orientar a atuação cotidiana dos fiscais.
- **Lacuna 2** – Não rastreabilidade do arranjo de fiscalização: portarias de designação frequentemente não são juntadas ao processo no SIPAC, comprometendo a transparência e a verificabilidade do arranjo formal.
- **Lacuna 3** – Dependência de conhecimento tácito e individual: o saber acumulado pelos fiscais não está registrado em qualquer instrumento institucional, gerando descontinuidade a cada substituição de agente.
- **Lacuna 4** – Gestão de riscos restrita ao planejamento: as matrizes de riscos não cobrem adequadamente a fase de execução contratual, deixando descobertos riscos operacionais críticos.
- **Lacuna 5** – Capacitação prévia insuficiente: não existe programa estruturado de preparação para a função de fiscal antes da designação, ampliando a insegurança técnica e jurídica dos agentes.



PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Natureza e escopo do modelo

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

Um checklist adequado para a fiscalização de um contrato de vigilância patrimonial multicampi é necessariamente diferente do que serve para a fiscalização de um contrato de fornecimento de refeições ou de transporte. Produzir instrumentos genéricos que ignorem essas diferenças resultaria em documentos formalmente presentes, mas operacionalmente inúteis, que é exatamente o problema identificado nos contratos analisados.

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

Etapa 1 – Levantamento das obrigações fiscalizatórias desde a concepção do contrato

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

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

A participação dos fiscais na elaboração do TR produz três benefícios diretos. O primeiro é a melhor distribuição das obrigações entre as partes. Diversas tarefas hoje concentradas no fiscal, como a entrega de documentação trabalhista e previdenciária, podem ser transferidas à contratada medi-

ante cláusula expressa no TR, que estabeleça periodicidade obrigatória, formato de entrega e consequências pelo descumprimento, eliminando a dependência da iniciativa do fiscal para solicitar os documentos a cada ciclo.

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

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

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

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

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

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

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

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

Etapa 2 – Construção dos instrumentos de acompanhamento

Com a matriz de obrigações em mãos, a equipe de fiscalização constrói quatro instrumentos essenciais. As diretrizes para sua construção são apresentadas a seguir. O fluxo de fiscalização representa visualmente a sequência de ações que cada agente deve executar ao longo do ciclo mensal do contrato. Como os contratos de mão de obra com dedicação exclusiva exigem três tipos distintos de fiscal, técnico, administrativo e setorial, com atribuições diferenciadas pelo Decreto nº 11.246/2022, o modelo prevê a elaboração de um fluxo específico para cada figura de fiscalização, e não um fluxo único e genérico.

- O fluxo do fiscal técnico deve mapear as verificações relativas à execução do objeto: cumprimento de jornada, produtividade, qualidade do serviço prestado, uso de EPIs e conformidade técnica com as especificações do TR.
- O fluxo do fiscal administrativo deve mapear as verificações das obrigações trabalhistas e previdenciárias: conferência de holerites, guias de FGTS, certidões de regularidade, controle de frequência e gestão do processo de pagamento mensal.
- O fluxo do fiscal setorial, quando designado, deve mapear as ações de acompanhamento presencial nos locais de execução descentralizados, com indicação de como reportar ao gestor e ao fiscal técnico as ocorrências identificadas em campo.

É fundamental que esses fluxos não se limitem a reproduzir o texto legal. Devem traduzir as atribuições normativas em ações concretas, com responsável, prazo e evidência documental correspondente, adaptadas ao objeto específico do contrato. A notação recomendada para os fluxos é o BPMN (Business Process Model and Notation), compatível com ferramentas acessíveis como o Canva.

O fluxo não é universal, pois deve refletir a estrutura real de fiscalização do contrato, o número de fiscais designados, a distribuição geográfica dos postos e a periodicidade das verificações previstas no TR.

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

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

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

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

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

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

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

Etapa 3 – Ambiente colaborativo e preservação da memória institucional

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

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

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

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

➤ Síntese do modelo proposto (TO-BE)

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

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



IMPLEMENTAÇÃO, RESPONSÁVEIS E CRONOGRAMA SUGERIDO

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

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

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

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

A Gerência de Contratos da PROGINST apresenta o modelo aos gestores e fiscais dos contratos de mão de obra com dedicação exclusiva e coleta contribuições para seu refinamento. Sugere-se a realização de ao menos um encontro presencial com representantes de cada campus. Ao final desta fase, o modelo deverá ser aprovado pela autoridade competente e publicado como referência institucional, preferencialmente por meio de ato normativo interno que oriente sua adoção nas novas contratações e nas renovações em curso.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Responsáveis principais: PROGINST; gestores e fiscais de contratos.

Cronograma sugerido para implementação do modelo de apoio documental

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

Fonte: elaboração própria (2026).

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

RESULTADOS ESPERADOS E CONTRIBUIÇÕES INSTITUCIONAIS

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

No plano operacional, espera-se que o modelo reduza a heterogeneidade de práticas entre fiscais e entre campi, ampliando a consistência dos registros e a rastreabilidade dos atos administrativos.

A existência de checklists, fluxos e modelos de relatório específicos para cada contrato deverá reduzir o tempo de adaptação de novos fiscais à função e diminuir a dependência do conhecimento individual, favorecendo a continuidade das práticas a cada substituição de agente.

No plano da governança e do controle, a produção sistemática de evidências documentais da fiscalização exercida fortalece a posição institucional da UFAL perante os órgãos de controle e reduz a exposição da universidade à responsabilização subsidiária trabalhista decorrente de falhas de fiscalização.

A rastreabilidade dos atos, que se materializa em portarias juntadas ao processo, relatórios arquivados e ocorrências registradas, é ao mesmo tempo requisito normativo e garantia jurídica para os agentes designados.

No plano da gestão do conhecimento, o ambiente colaborativo institucional transforma o conhecimento tácito dos fiscais em conhecimento organizacional registrado e acessível.

A preservação dos instrumentos construídos, das boas práticas identificadas e das soluções adotadas para situações atípicas contribui para a construção de memória institucional sobre a fiscalização contratual.

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



REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. Lei nº 14.133/2021 e a obrigatoriedade de capacitação do fiscal de contratos administrativos. *Revista do TCU*, Brasília, v. 153, n. 1, p. 190-207, 2024. DOI: 10.69518/rtcu.153.190-207. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2126>. Acesso em: 15 ago. 2025.

AMORAS, Ana Patrícia Penha. Gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados: uma análise no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá (Ifap) por meio da Gestão por Processos. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do Pará, Belém, 2023.

BASTOS, Ana Maria. Mapeamento e melhoria de processos na Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da UFAL. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) — Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11246.htm. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-Atualizada>. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 331: contrato de prestação de serviços. Legalidade. Brasília, DF: TST, 2011. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em: 8 ago. 2025.

CORDEIRO, Luciana Laura Gusmão. O processo administrativo de contratação via sistema de registro de preço: um mapeamento de processos com vistas à aplicação da Lei nº 14.133/2021 na Secretaria de Infraestrutura do Rio Grande do Norte. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão da Informação e do Conhecimento) — Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2024.

DANTAS, Isabela. Otimizando a fiscalização de serviços contínuos de dedicação exclusiva: uma análise dos manuais nos Institutos Federais de Minas Gerais. *Management in Perspective*, v. 5, n. 2, p. 4-27, 2024. DOI: 10.14393/MIP-v5n2-2024-73723.

FARIA, Alexandra de Oliveira; CARRARO, Edilane dos Reis; OLIVEIRA, Ualison Rébula de; SCHOCAIR, Marília Medeiros; AMARAL, Marcelo Gonçalves do. Gestão de riscos em contratos públicos de serviços envolvendo mão de obra. *Revista de Administração, Sociedade e Inovação*, v. 10, n. 1, p. 59-79, 2024.

MIRANDA, Ludiany Barbosa Sena; SANTOS, Nalbia de Araújo; ALMEIDA, Fernanda Maciel. Gestão de riscos de contratos da terceirização no setor público: uma análise para uma instituição federal de ensino superior. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 30, n. 2, p. 143-170, 2019.

MIRANDA, Márcia Pinto; NESELLO, Priscila. Melhoria do processo de fiscalização de obras de uma Instituição Federal de Ensino Superior baseado no BPM. *Revista Inovação, Projetos e Tecnologias*, v. 10, n. 1, p. 72-87, 2022. DOI: 10.5585/iptec.v10i1.21335.

RODRIGUES, Jéssica Moraes; AMARAL, Hudson Fernandes; CANEPELE, Nathália Rodrigues. Aplicação dos princípios de governança no contexto do setor público: uma análise das prestações de contas dos contratos de obras públicas do estado de Minas Gerais. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 27, n. 3, p. 477-515, 2025.

SANTOS, João Paulo. Padronização da fiscalização de contratos de prestação de serviços contínuos em uma instituição federal de ensino. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) — Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2025.

SOUZA, Lucibelle Fernandes de. Sistematização de procedimentos na gestão e fiscalização de contratos continuados de serviços terceirizados de dedicação exclusiva de mão de obra no IFAM/CMDI. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia) — Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. Instrução Normativa nº 05/2024-PROGINST/UFAL. Institui a forma de recebimento do objeto e disciplina o fluxo de pagamento nos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Maceió: PROGINST, 28 nov. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. Manual de gestão e fiscalização de contratos administrativos. Maceió: PROGINST, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. Portaria GR nº 162, de 4 de março de 2026. Estabelece as atribuições e competências relativas aos processos de gestão e fiscalização de contratos no âmbito da Universidade Federal de Alagoas. Maceió: Gabinete da Reitoria, 2026.

Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

Ao

Sr. Reitor da Universidade Federal de Alagoas

Gabinete da Reitoria

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado "**Fiscalização de contratos terceirizados em instituições federais de ensino: metodologia de construção de instrumentos de apoio documental a partir da experiência da UFAL**", derivado da dissertação de mestrado "Fiscalização de contratos administrativos e governança pública: proposição de um modelo de apoio documental na UFAL", de autoria de "Carlos Alberto de Araújo Oliveira".

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada "**Universidade Federal de Alagoas**".

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um [relatório técnico](#) e seu propósito é oferecer uma metodologia replicável que oriente gestores e fiscais na construção de instrumentos de apoio documental adequados a cada contrato de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, a partir do diagnóstico realizado na Universidade Federal de Alagoas - UFAL, contribuindo para a padronização de procedimentos, a rastreabilidade dos atos de fiscalização e o fortalecimento da governança contratual.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço profiap@feac.ufal.br.

Arapiraca, AL 07 de Agosto de 2026

Registro de recebimento

Josealdo Tonholo

Reitor da Universidade Federal de Alagoas

Discente: Carlos Alberto de Araújo Oliveira

Orientador: Prof.^a Dr.^a Luciana Santos Costa Vieira da Silva

Coorientador: Prof.^a Dr.^a Rosiane Chagas

Universidade Federal de Alagoas

07 de agosto de 2026

ATRIBUTOS QUALIFICADORES DO PTT

Este Produto Técnico Tecnológico enquadra-se na categoria Relatório Técnico Conclusivo, conforme a tipologia estabelecida pelo Grupo de Trabalho de Produção Técnica da CAPES (2019). A autoavaliação a seguir observa os critérios de aderência, impacto, aplicabilidade, inovação e complexidade definidos naquele documento.

Aderência

O produto vincula-se à linha de atuação Administração Pública e Organizações do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, cuja delimitação abrange as instituições públicas e a gestão organizacional, com foco na formulação, na implementação e na avaliação de práticas de gestão. O objeto do relatório, que é a fiscalização de contratos terceirizados em uma instituição federal de ensino, situa-se integralmente nesse escopo. A aderência é verificável na correspondência entre os objetivos específicos da pesquisa e a estrutura do produto, uma vez que cada uma das cinco lacunas sintetizadas na seção 5.6.2 encontra tratamento em uma das três etapas do modelo ou em uma das quatro fases sugeridas para sua implementação.

Impacto

A demanda é interna e espontânea, originada da constatação de que a instituição dispõe de arcabouço normativo atualizado e de agentes formalmente designados, mas não de instrumentos que convertam obrigações legais em rotinas operacionais verificáveis. O objetivo da pesquisa é a solução de problema previamente identificado, e não investigação de caráter experimental. A área impactada é a gestão administrativa da instituição, com desdobramentos sobre a segurança jurídica dos agentes designados e sobre a posição da universidade perante os órgãos de controle.

O impacto pretendido se organiza em três frentes. A primeira é a produção de evidência auditável, atuando sobre a distância entre a fiscalização efetivamente exercida e o rastro documental que ela deixa nos sistemas institucionais, distância dimensionada pelo diagnóstico ao registrar que dezesseis dos 23 participantes (69,6%) não dispõem de instrumento institucional de apoio e treze (56,5%) não mantêm registro formal de ocorrências. A segunda é a redução da dependência de conhecimento tácito, mediante a conversão em registro acessível do saber que hoje circula informalmente e se perde a cada substituição de agente. A terceira é a antecipação do desenho da fiscalização para a fase de elaboração do termo de referência.

Trata-se, contudo, de impacto potencial e não aferido. O modelo não foi implementado no período da pesquisa, e sua efetividade depende de validação institucional, da designação de responsáveis pela construção dos instrumentos derivados e da manutenção periódica desses artefatos.

Aplicabilidade e replicabilidade

A abrangência realizada corresponde aos quatorze contratos ativos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra analisados no estudo, com objetos distintos entre si e submetidos a dois regimes normativos diferentes, o que permitiu verificar a metodologia diante de configurações heterogêneas de fiscalização. A abrangência potencial alcança a totalidade dos contratos terceirizados da instituição e se estende às demais instituições federais de ensino, que compartilham o mesmo arcabouço normativo, estrutura descentralizada de designação de fiscais e restrições semelhantes de pessoal.

A replicabilidade constitui atributo deliberado da proposta. O produto não entrega checklists ou fluxos fechados, e sim o percurso metodológico pelo qual cada equipe de fiscalização constrói os instrumentos adequados ao seu contrato, a partir do termo de referência, da legislação aplicável e das normas internas. A escolha reduz o risco de obsolescência, uma vez que a alteração de um objeto contratual ou de um dispositivo normativo exige revisão do instrumento, não do método que o gera.

Inovação

Classifica-se o produto como produção com médio teor inovativo, resultante da combinação de conhecimentos pré-estabelecidos. Os elementos que compõem o modelo estão disponíveis na literatura e nas normas vigentes, e a originalidade reside no arranjo entre eles, na medida em que a fragilidade identificada em campo determina qual instrumento deve ser construído e com que conteúdo mínimo.

Dois deslocamentos merecem destaque. O primeiro é a antecipação da construção dos instrumentos para a fase de elaboração do termo de referência, com incorporação da matriz de obrigações como anexo contratual, o que vincula também a contratada ao padrão documental adotado. O segundo é a diferenciação dos fluxos por figura de fiscalização, em lugar do fluxo único e genérico predominante nas iniciativas examinadas. A produção nacional consultada apresenta majoritariamente instrumentos já finalizados para contextos específicos, com pouca explicitação do método que os originou, o que limita sua transferência para outras realidades.

Complexidade

Classifica-se o produto como produção com média complexidade, resultante da combinação de conhecimentos estabelecidos em domínios distintos, entre eles o direito administrativo aplicado às contratações, a gestão por processos e a governança pública, em diálogo com dados primários obtidos junto a servidores que ocupam quatro posições funcionais diferentes na cadeia de fiscalização. A elaboração exigiu conciliar percepções de gestores de contrato, fiscais técnicos, fiscais administrativos e fiscais setoriais, cujas atribuições e níveis de acesso à informação divergem entre si, além de confrontar essas percepções com o que os autos processuais registram. Não houve, contudo, interação com laboratórios, empresas ou instituições externas que caracterizasse alta complexidade nos termos do documento de referência.

Autocrítica e limites do produto

O produto contribui para o enfrentamento das fragilidades diagnosticadas, mas não as esgota, e três limites devem ser explicitados. O primeiro é estrutural, pois instrumentos documentais atuam sobre a padronização do registro e sobre a clareza das responsabilidades, e não sobre a insuficiência do quadro designado, a rotatividade nas funções de fiscalização ou a ausência de política permanente de capacitação, razão pela qual a quinta lacuna diagnosticada é apenas parcialmente endereçada pela Fase 4 da implementação.

O segundo é de escopo, uma vez que os indicadores de desempenho contratual previstos no terceiro objetivo específico são apresentados como diretrizes de construção, e não como conjunto desenvolvido e testado, o mesmo valendo para os checklists e os fluxos, cuja formulação concreta depende de cada contrato. O terceiro é de validação, pois o modelo não foi submetido a aplicação piloto nem a avaliação pelos agentes que dele se utilizarão, o que a Fase 1 da implementação incorpora como etapa necessária. Reconhece-se, assim, que o produto entregue é uma proposta fundamentada em evidência, ainda pendente de verificação em uso.

EVIDENCIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO E IMPACTO DA PROPOSTA

O modelo de apoio documental apresentado neste relatório não foi implementado durante o período da pesquisa. O que se registra a seguir é, portanto, o detalhamento do impacto potencial, acompanhado das condições institucionais que o tornam viável e dos parâmetros que permitirão aferi-lo em avaliações futuras.

Condições institucionais favoráveis à adoção

Três movimentos institucionais recentes convergem para uma janela de oportunidade favorável à adoção do modelo.

O primeiro é a atualização do arcabouço normativo interno. A Portaria nº 162, de 4 de março de 2026, revogou a Portaria GR nº 944/2017 e passou a regulamentar as atribuições e competências da gestão e da fiscalização de contratos em consonância com a Lei nº 14.133/2021. A vigência de uma norma interna recém-editada cria o momento adequado para que os instrumentos operacionais sejam construídos em alinhamento com ela, evitando a defasagem que hoje se observa entre a norma e os artefatos de apoio disponíveis.

O segundo é a existência prévia de estrutura institucional com atribuição compatível. O Observatório de Contratos, instituído pela Portaria nº 258/2021 como unidade de monitoramento, compartilhamento de informações e aprimoramento das contratações de serviços, possui finalidade que se sobrepõe diretamente à proposta de ambiente colaborativo formulada na Etapa 3 do modelo. A implementação não exige, nesse ponto, a criação de estrutura nova, mas a atribuição de conteúdo operacional a uma estrutura já formalmente existente.

O terceiro é a disponibilidade de base tecnológica. O SIPAC já concentra os autos processuais dos contratos e a Instrução Normativa nº 05/2024 da Pró-Reitoria de Gestão Institucional já disciplina prazos e fluxos de pagamento. Os instrumentos propostos podem ser incorporados a esses fluxos existentes, sem demandar sistema próprio nem investimento em nova solução tecnológica.

Receptividade documentada dos agentes

A adesão dos agentes é condição para que o modelo produza efeitos, e a pesquisa produziu evidência direta sobre essa disposição.

A avaliação sobre instrumentos padronizados foi a mais convergente de todo o roteiro de entrevistas. Vinte dos 23 participantes (87,0%) consideram que tais instrumentos contribuiriam muito para o exercício da função, e os três restantes (13,0%) reconhecem a contribuição, ressaltando que ela não esgota as necessidades do fiscal. Nenhum participante se declarou indiferente ou avaliou que instrumentos padronizados não contribuiriam.

A demanda por padronização emergiu também de forma espontânea. Seis participantes citaram, sem indução do roteiro, a disponibilização de fluxogramas, checklists e manuais entre as melhorias que consideram necessárias, com menção expressa à conveniência de evitar que cada fiscal construa isoladamente sua própria rotina.

O formato de capacitação previsto na Fase 4 da implementação também encontra respaldo empírico. Quinze dos 23 participantes (65,2%) indicaram o modelo híbrido como o mais adequado, e uma demanda transversal por descentralização das ações presenciais atravessa as respostas independentemente da modalidade preferida. O desenho proposto para a capacitação não é, portanto, uma escolha arbitrária, mas a tradução da preferência majoritária declarada pelos próprios destinatários.

Esse conjunto sugere que a implementação não enfrentaria resistência dos agentes designados. O obstáculo previsível não é de aceitação, mas de disponibilidade de tempo e de suporte institucional, dado que os fiscais acumulam a função com suas atribuições ordinárias.

Alcance potencial da proposta

O escopo imediato do modelo abrange os quatorze contratos ativos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra e o universo de 48 servidores designados para as funções de gestão e fiscalização nesses contratos.

O alcance potencial, contudo, é maior em três direções. A primeira é a extensão a contratos de outra natureza, uma vez que a metodologia de levantamento de obrigações a partir do termo de referência independe do objeto contratado, ainda que os instrumentos derivados sejam necessariamente específicos. A segunda é a incorporação ao processo de planejamento das contratações, com efeito sobre contratos futuros e não apenas sobre os vigentes. A terceira é a transferência para outras instituições federais de ensino, que operam sob o mesmo arcabouço normativo e enfrentam configuração semelhante de descentralização e de acúmulo de funções.

Há, ainda, um efeito de mitigação de risco cujo alcance excede a dimensão administrativa. O volume de litígios trabalhistas em que a universidade figura como ré, mencionado na justificativa deste estudo, decorre em parte da dificuldade de demonstrar diligência fiscalizatória por meio de evidência documental. A produção sistemática dessa evidência atua diretamente sobre a exposição da instituição à responsabilização subsidiária, com repercussão patrimonial que não se limita ao aperfeiçoamento de rotinas.

Parâmetros para aferição futura do impacto

Para que a evidenciação de impacto real possa substituir, nos quadriênios seguintes, o detalhamento de impacto potencial ora apresentado, propõem-se seis parâmetros de acompanhamento, todos apuráveis a partir de fontes já disponíveis na instituição.

O primeiro é a proporção de contratos cujas portarias de designação estejam integralmente juntadas aos autos no SIPAC, indicador que responde diretamente à segunda lacuna diagnosticada e cuja linha de base é a situação verificada nesta pesquisa.

O segundo é a proporção de novos termos de referência que incorporem a matriz de obrigações fiscalizatórias como anexo, indicador da efetiva antecipação do desenho da fiscalização para a fase de planejamento.

O terceiro é a proporção de contratos que disponham de modelo estruturado de registro de ocorrências formalmente definido, em contraste com a menção genérica ao instrumento verificada na análise documental.

O quarto é a proporção de agentes designados com acesso efetivo ao ambiente colaborativo e a frequência de consulta aos instrumentos nele depositados.

O quinto é a proporção de relatórios de fiscalização arquivados nos autos em relação aos ciclos mensais de execução de cada contrato.

O sexto é a evolução do quantitativo de demandas trabalhistas em que a universidade figure como ré por inadimplemento de obrigações das contratadas, indicador de resultado cuja variação depende de múltiplos fatores e que, por isso, deve ser lido em conjunto com os anteriores, e não isoladamente.

A apuração periódica desses parâmetros permitirá substituir progressivamente a projeção pela evidência, convertendo esta seção, nas atualizações subsequentes, em registro de impacto verificado.