

**CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA - UNIALFA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**

**DEBORAH RIBEIRO DA SILVA**

**DESAFIOS PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE  
CONTRATOS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
DO ESTADO DE GOIÁS**

**GOIÂNIA – GO**

**2026**

**DEBORAH RIBEIRO DA SILVA**

**DESAFIOS PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE  
CONTRATOS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
DO ESTADO DE GOIÁS**

Projeto de Qualificação de Pesquisa apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro Universitário Alves Faria, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Cesar Bontempo

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

S586d

Silva, Deborah Ribeiro da.

Desafios para o aprimoramento da gestão e fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. / Deborah Ribeiro da Silva. – 2026.

85 f.: il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Cesar Bontempo.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2026.

1. Gestão de contratos. 2. Fiscalização administrativa. 3. Terceirização no setor público. 4. Administração pública. I. Bontempo, Paulo Cesar. II. UNIALFA. III. Título.

**CDU: 35.072.6:331.106.28(817.3)**

DEBORAH RIBEIRO DA SILVA

**DESAFIOS PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE  
CONTRATOS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
DO ESTADO DE GOIÁS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
stricto sensu em Administração do Centro Universitário  
Alves Faria, como requisito parcial para a obtenção do  
título de Mestre em Administração.

Linha de pesquisa: Gestão integrada a mercados.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Cesar Bontempo

Goiânia, 16 de abril de 2026.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Paulo Cesar Bontempo

---

Leitor – UNIALFA: Prof.<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Patrícia Kinast de Camillis

---

Leitor – EXTERNO: Prof. Dr. Arnaldo Turuo Ono

GOIÂNIA

2026

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pelo dom da vida, pela existência, e com esta, pelas inúmeras oportunidades de convivências com pessoas e com realidades.

Gostaria de expressar minha mais profunda gratidão a todas as pessoas que desempenharam um papel fundamental no sucesso da minha jornada de mestrado no Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA). A orientação e incentivo foram pilares essenciais ao longo deste desafio acadêmico.

Ao meu esposo e família, que estiveram sempre presentes, oferecendo apoio emocional e encorajamento nos momentos de renúncia e dedicação aos estudos, vocês foram um alicerce inestimável.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Paulo Cesar Bontempo, agradeço pela paciência, dedicação e pelo compromisso em compartilhar seu vasto conhecimento, sendo peça-chave no amadurecimento desta pesquisa e no meu crescimento acadêmico e profissional.

Aos meus colegas de turma do Mestrado Profissional em Administração, com quem compartilhei não apenas a sala de aula, mas também ideias, desafios e conquistas. Agradeço pelas discussões instigantes e pela atmosfera colaborativa que nos impulsionou mutuamente.

Ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), por todo o apoio, incentivo e estímulo oferecidos, possibilitando a busca por esta qualificação e permitindo a viabilização deste estudo de caso.

Este mestrado marca um capítulo importante em minha vida, e sei que não teria alcançado esse marco sem o apoio de todos vocês. Muito obrigada por acreditarem no meu potencial e por fazerem parte desta jornada de aprendizado e contribuição para a gestão pública.

"A probidade administrativa e a eficiência na gestão dos recursos públicos não são apenas princípios teóricos, mas imposições constitucionais que visam garantir que o Estado cumpra o seu papel perante a sociedade." Luís Barroso.

## RESUMO

Este estudo investiga os desafios para o aprimoramento da gestão e fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO). A pesquisa justifica-se pela necessidade de garantir a eficiência, transparência e segurança jurídica no emprego dos recursos públicos, especialmente diante de um fluxo administrativo intenso que, somente no ciclo de 2025, previu mais de 450 itens para contratação. O objetivo geral é identificar os principais obstáculos enfrentados por gestores e fiscais para otimizar o processo, considerando a estrutura do TJGO. Fundamentado na Teoria da Nova Gestão Pública e na evolução dos modelos administrativos brasileiros — do patrimonialismo à administração gerencial —, o referencial teórico discute como a terceirização permite que o órgão foque em suas atividades-fim, embora exija um controle rigoroso para evitar riscos de responsabilização subsidiária. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, exploratória e de campo, com abordagem indutiva. A coleta de dados foi realizada entre janeiro e fevereiro de 2026, por meio de entrevistas semiestruturadas com dez servidores da Diretoria do Foro da Comarca de Goiânia. Para o tratamento das informações, utilizou-se o método de análise de conteúdo de Bardin, com auxílio das ferramentas tecnológicas *aTrain* para transcrição (em conformidade com a LGPD) e *Voyant Tools* para análise textual. Os resultados revelam um consenso sobre a necessidade de automação e sistemas integrados para mitigar falhas humanas e melhorar a comunicação intersetorial. Identificou-se que a capacitação técnica é um ponto crítico para a maioria dos entrevistados, evidenciando que, embora a relevância do controle seja reconhecida, ainda há lacunas no domínio de ferramentas como o Instrumento de Medição de Resultado (IMR). Conclui-se que o modelo de gestão do TJGO possui base normativa adequada, mas sua efetividade é limitada pela insuficiência de recursos humanos, complexidade técnica das repactuações e dependência excessiva da atuação individual do servidor. Recomenda-se a institucionalização de uma governança baseada em riscos e indicadores objetivos para fortalecer a proteção ao erário.

**Palavras-chave:** Gestão de Contratos. Fiscalização. Terceirização. Administração Pública.

## ABSTRACT

This study investigates the challenges in improving the management and oversight of outsourced labour contracts at the Court of Justice of the State of Goiás (TJGO). The research is justified by the need to ensure efficiency, transparency, and legal certainty in the use of public resources, particularly in light of an intensive administrative workflow which, in the 2025 cycle alone, anticipated over 450 items for procurement. The primary objective is to identify the main obstacles faced by managers and supervisors in optimising the process, considering the TJGO's organisational structure. Grounded in New Public Management theory and the evolution of Brazilian administrative models — from patrimonialism to managerial administration — the theoretical framework discusses how outsourcing allows the institution to focus on its core activities, whilst requiring rigorous control to mitigate the risks of vicarious liability. Methodologically, this is qualitative, exploratory, and field-based research using an inductive approach. Data collection took place between January and February 2026 through semi-structured interviews with ten civil servants from the Goiânia Judicial District Directorate. Data processing employed Bardin's content analysis method, supported by technological tools such as aTrain for transcription (in compliance with the LGPD) and Voyant Tools for textual analysis. The results reveal a consensus on the need for automation and integrated systems to mitigate human error and improve interdepartmental communication. Technical training was identified as a critical issue for the majority of interviewees, highlighting that while the importance of oversight is recognised, gaps remain in the mastery of tools such as the Result Measurement Instrument (IMR). The study concludes that the TJGO's management model possesses an adequate normative basis; however, its effectiveness is limited by insufficient human resources, the technical complexity of contract renegotiations, and an over-reliance on individual staff performance. It recommends the institutionalisation of governance based on risk management and objective indicators to strengthen the protection of public funds.

**Keywords:** Contract Management. Oversight. Outsourcing. Public Administration.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Variáveis observadas na comparação dos modelos.....	24
Quadro 2 - Delimitação da área de atuação do Estado.....	25
Quadro 3 - Atribuições do Fiscal e Gestor.....	35
Quadro 4 - Contratos de terceirização de mão de obra vigentes – Diretoria do Foro da Comarca de Goiânia – Julho de 2025.....	42
Quadro 5 - Matriz de amarração da entrevista.....	49
Quadro 6 - Proporção entre categorias: Servidores Ativos X Terceirizados.....	56
Quadro 7 - Perfil dos participantes da pesquisa.....	57
Quadro 8 - Convergências e Divergências de conteúdo.....	64
Quadro 9 - Fatores críticos identificados.....	65
Quadro 10 - Matriz de correlação temática.....	67

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Fases de contratação de empresas terceirizadas.....	41
Figura 2 - Nuvem de palavras.....	71

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Fatores críticos identificados (entrevistas).....	68
---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS

Art.	Artigo
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
COJ	Código de Organização Judiciária
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
ETP	Estudo Técnico Preliminar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMR	Índice de Medição de Resultado
IN	Instrução Normativa
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NGP	Nova Gestão Pública
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PROAD	Processo Administrativo Eletrônico
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
TCU	Tribunal de Contas da União
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TI	Tecnologia da Informação
TST	Tribunal Superior do Trabalho
TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

TR Termo de Referência

TRE GO Tribunal Regional Eleitoral de Goiás

## SUMÁRIO

<b>1.INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>20</b>
2.1 REFORMAS ADMINISTRATIVAS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	21
2.2 TERCEIRIZAÇÕES NO SETOR PÚBLICO .....	27
2.4 CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO NO TJGO.....	37
<b>3. METODOLOGIA DE PESQUISA .....</b>	<b>45</b>
3.1 NATUREZA DA PESQUISA .....	45
3.2 POPULAÇÃO, AMOSTRA E INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS.....	47
3.3 TÉCNICA DE ANÁLISE DOS DADOS .....	52
<b>4 RESULTADOS E ANÁLISE DE DADOS .....</b>	<b>54</b>
4.1 CENÁRIO E CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO EM ESTUDO .....	54
4.2 CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS CELEBRADOS .....	55
4.3 PERFIL DOS RESPONDENTES .....	56
4.4 PERCEPÇÃO DOS FISCAIS EM RELAÇÃO ÀS FRAGILIDADES OPERACIONAIS .....	58
4.5 MÉTODO DE ANÁLISE DE CONTEÚDO.....	59
4.6 CATEGORIAS DE ANÁLISE IDENTIFICADAS .....	60
4.7 PRINCIPAIS FATORES CRÍTICOS IDENTIFICADOS .....	62
4.7.1 PRINCIPAIS FATORES CRÍTICOS IDENTIFICADOS .....	64
4.8 NUVEM DE PALAVRAS .....	70
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>72</b>
<b>6 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>74</b>
<b>7. APÊNDICES .....</b>	<b>82</b>
Apêndice A .....	82
Apêndice B.....	85

## 1. INTRODUÇÃO

De acordo com Queiroz (1998), as aquisições de serviços se sobressaem entre as modalidades de contratações públicas. Elas são vistas como ferramentas administrativas que permitem transferir atividades secundárias para outras empresas ou pessoas, liberando a instituição contratante para focar em suas funcionalidades primárias.

São numerosas as aquisições e contratos que o Tribunal de Justiça de Goiás transaciona ano a ano. O órgão apresenta um fluxo administrativo intenso, com mais de 450 itens planejados para contratação apenas no ciclo de 2025, conforme o seu Plano de Contratações Anual. Esse volume reflete a necessidade contínua de suprir as demandas das diversas comarcas do estado. Visando descrever o uso e aplicabilidade da gestão e fiscalização dos serviços terceirizados na rotina dos fiscais e gestores, verificando os desafios encontrados para que a evolução da prestação de serviços aconteça e destacando não apenas a relevância da parte teórica, mas da prática, serão analisados como esses aspectos interferem na execução dos serviços fiscalizados.

Segundo Meirelles (2015, p. 302-303) a licitação é conceituada quando “a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos” e a fiscalização e a gestão de contratos são fundamentais para garantir a eficiência, a legalidade e a transparência no emprego dos recursos públicos. Esse processo é norteado por leis, resoluções, decretos e manuais.

No mesmo cerne, a terceirização é um tema recorrentemente debatido não apenas no Direito, mas também em ciências voltadas à otimização de recursos e ao aumento da produtividade. Conforme aponta Basso (2008), o estudo desse modelo abrange desde a gestão de capital humano até a integração de novas tecnologias e mudanças na estrutura da mão de obra. O crescimento das contratações externas no governo exige um controle efetivo dos contratos, sendo essa a única forma de garantir a transparência administrativa, o cumprimento das leis e a proteção contra riscos organizacionais (Lorenzi e Pilger, 2024).

Primordiais para assegurar que os serviços contratados sejam prestados de forma eficiente, transparente e em similaridade com a legislação trabalhista, a fiscalização e a gestão de contratos monitoram as particularidades dos serviços oferecidos, a concretização dos prazos e a assistência aos requisitos contratuais (Madeira e Madeira,

2018). Visto que as tarefas estão interligadas, a gestão precisa ocorrer de forma integrada entre a instituição e seus parceiros externos (Neves e Gasparetto, 2022).

Uma clara contextualização acerca do assunto, é abordada consoante a Lei 14.333/2021 - Lei de Licitações e Contratos que designa as normas de licitações e contratações com a Administração Pública, permeando singularmente, os contratos de mão de obra terceirizada.

Ainda, segundo Santana e Camarão (2015, p. 129), “os contratos públicos são regidos por normas e princípios do direito público, recorrendo ao direito privado apenas supletivamente, jamais deixando de aplicar as regras privativas da Administração”.

Objetivando abordar o desempenho dos fiscais dentro dos departamentos do TJGO, dando ênfase nas empresas terceirizadas e verificando se as atribuições previstas e esperadas pelo órgão são utilizadas na prática na fiscalização dos contratos, Justen Filho (2024, p. 456), apresenta que “a fiscalização é fundamental para garantir a correta execução do objeto contratado e o atendimento ao interesse público”.

Os fiscais devem ter conhecimento científico e constitucional para conduzir a execução dos contratos e identificar possíveis irregularidades, devendo ser constituída de forma independente e imparcial, sem interferências políticas ou outros interesses que possam afetar a sua efetividade. Os sistemas de informação e o uso de outras ferramentas tecnológicas também podem auxiliar na fiscalização, tornando o processo mais eficaz e transparente. Como instrumento de otimização, a Tecnologia da Informação (TI) possui um valor central no processo de modernização do serviço público. Oferecendo os meios para a melhoria da gestão e da fiscalização, pois, além de automatizar operações, é capaz de intensificar a eficiência e a transparência dos órgãos governamentais (Laudon e Laudon, 2015).

Outro aspecto válido é a colaboração entre os órgãos de controle externo e interno, substancial para atestar a fiscalização eficiente dos contratos públicos. As regulamentações e leis que subjugam as licitações públicas são extensas e complexas, exigindo um alto grau de conhecimento e especialização dos gestores. Por vez, a gestão exige um controle rigoroso para evitar fraudes, desvios de verbas e outras irregularidades que podem prejudicar o interesse comum. Outrossim, a administração pública deve confirmar a transparência em todos os estágios do processo de contratação, divulgando informações relevantes e prestando contas à sociedade (Justen, 2023).

A Lei nº 14.133/21 exige a seleção de agentes qualificados e a progressão de um ambiente seguro e eficiente no processo, explanando ainda, os princípios que devem ser seguidos durante a contratação pública. Sendo eles de forma ampla: legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade e transparência. De forma específica: competitividade, economicidade, julgamento objetivo, segurança jurídica, planejamento, eficácia, segregação de funções, motivação, desenvolvimento nacional sustentável, razoabilidade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e da vinculação ao edital.

Como desafios e fatores indispensáveis preponderantes na atuação fiscalizatória, são levantados aspectos que prejudicam a ação dos agentes nas conformidades contratuais. Além da falta de mão de obra especializada, a inópia de mecanismos tecnológicos e a dificuldade na interpretação das normas regulamentadoras, propiciam um leque de problemas enfrentados *in loco* por diversos profissionais (Santos, Andrade e Lima, 2019).

A gestão de contratos de mão de obra terceirizada no Brasil tem sido negligenciada, tanto na prática quanto na teoria. Isso acontece por inúmeros desafios estruturais que dificultam a formalização e o estudo aprofundado do tema (Luendy, Mendes e Ribeiro, 2012).

Considerando a relevância da fiscalização dos contratos no setor público, o problema envolvido nesta pesquisa pode ser expresso da seguinte forma: quais os principais desafios encontrados para o aprimoramento da gestão e fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada no TJGO?

Como objetivo geral, esta pesquisa procura identificar os desafios encontrados para o aprimoramento da gestão e fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada no TJGO.

A partir do objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- Descrever a gestão e a fiscalização dos serviços terceirizados de mão de obra e os principais contratos celebrados pelo TJGO e suas características.
- Analisar a partir da perspectiva de servidores envolvidos com gestão e fiscalização de serviços terceirizados de mão de obra, no TJGO, os fatores que são críticos para a adequada gestão e fiscalização dos contratos.
- Propor estratégias para melhorar as práticas de fiscalização nos contratos públicos.

Conforme Chaves (2019), a verificação e a supervisão da execução dos contratos representam uma proteção à Administração Pública de que os bens e serviços serão alcançados na quantidade e qualidade que foram adquiridos.

De acordo com o mesmo autor, Chaves (2019, p. 27), “a atividade de fiscalização é da mais alta relevância dentre a execução de contratos administrativos. Obras e serviços

não fiscalizados ou fiscalizados de modo deficitário representam um enorme espaço para prejuízo.”

Constatados os desafios encontrados por gestores e fiscais dessa área, descrito suas rotinas e como auxiliam para a gestão e fiscalização desse fornecimento de mão de obra terceirizada no âmbito do judiciário goiano, é válido um estudo que analise o processo de gestão de contratos terceirizados. Outro ponto de grande destaque, a investigação a partir da perspectiva dos servidores sobre fatores que são relevantes para a correta aplicação dos serviços executados.

As informações a respeito de instrumentos normativos que permeiam a extensão do conteúdo são cada vez mais divulgadas, sejam pela internet, sítios eletrônicos e em portais de intranet com cursos disponibilizados pelo próprio órgão. “Além da complexidade inerente a alguns procedimentos, o próprio volume de processos que podem ser acompanhados, a depender do nível da administração e do porte do órgão público monitorado, impõe certas dificuldades”, Mondo (2017, p.37).

Não obstante Conforme explica Miranda (2009), a produção de conhecimento ocorre quando o indivíduo identifica e processa informações pertinentes, integrando-as ao seu repertório intelectual anterior. Esse movimento modifica a percepção atual do sujeito e o capacita a solucionar problemas ou situações específicas.

No arcabouço jurídico e administrativo das normativas que apresentam as concepções de terceirização, gestão e fiscalização de contratos e ainda, algumas reformas administrativas que ocorreram no Brasil, os servidores, principais usuários a serem estudados, inferem seus conhecimentos, perspectivas e entendimentos acerca do tema. Apensado a isso, Canotilho (2000, p. 256) relata, que “o homem necessita de segurança jurídica para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida.”

Em um ambiente mais dinâmico e globalizado, as empresas e órgãos públicos enfrentam uma rede complexa de relacionamentos contratuais. O gerenciamento mais eficiente torna-se crucial para assegurar a conformidade legal, otimizar recursos e manter a competitividade. O estudo sobre essa área pode gerar insights valiosos para otimizar processos, reduzir custos e melhorar a eficiência operacional. Contratos mal gerenciados propiciam disputas legais dispendiosas, perdas financeiras e danos à reputação. A gestão enérgica, por outro lado, minimiza esses riscos, garantindo a estabilidade das relações comerciais.

O aprimoramento ininterrupto no setor público é impulsionado por dois fatores centrais: a busca incessante pela excelência, Deming (1990) e a internalização de práticas exitosas. Tais elementos são cruciais para a dinâmica da aprendizagem organizacional,

conforme defendido pela literatura, (Nonaka e Takeuchi, 1995). Uma gestão e fiscalização adequadas reduzem os riscos de litígios e disputas judiciais, que podem gerar custos adicionais para a administração pública. O acompanhamento rigoroso da execução dos contratos garante que os serviços prestados ou os bens entregues atendam aos padrões de qualidade exigidos.

O estudo aprofundado dos desafios permite o aperfeiçoamento de mecanismos de controle e prevenção, reduzindo as chances de anomalias e desvios de recursos. A gestão e fiscalização eficazes garantem que os recursos sejam utilizados da melhor forma possível, evitando desperdícios e assegurando que os serviços e bens contratados atendam às necessidades da sociedade.

As constantes atualizações na legislação, como a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), e a rápida evolução tecnológica exigem uma abordagem adaptável na gestão de contratos. A pesquisa nesse campo se torna essencial para acompanhar essas mudanças e propor soluções alcançáveis. Em suma, essa pesquisa se justifica pela necessidade de aprimorar a gestão de contratos, tornando-a mais eficiente, transparente e estratégica, cooperando para a consolidação da governança corporativa e o cumprimento de normas e regulamentos.

No que se refere à estrutura, o trabalho está organizado em três capítulos, cada um com seus respectivos subcapítulos. O primeiro deles corresponde à introdução, que tem a função de contextualizar o estudo. Em seguida, o segundo capítulo aborda o referencial teórico sobre a terceirização, buscando compreender o percurso histórico das mudanças nos paradigmas da administração pública que contribuíram para sua expansão.

Nos capítulos posteriores, são discutidos os conceitos relacionados à gestão e à fiscalização de contratos, bem como seus desdobramentos, de modo a evidenciar a amplitude e os desafios presentes na terceirização de serviços. Posteriormente, apresenta-se a análise da terceirização no TJGO, destacando suas características e dificuldades específicas para a instituição.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

O governo e suas agências são cruciais no planejamento e no gerenciamento dos serviços e recursos que servem ao público. A gestão, segundo Maximiano (2008), é o meio pelo qual se empregam os recursos à disposição para a tomada de decisões.

Compreender os alicerces, os conceitos e os métodos que orientam esse campo são cruciais para avaliar criticamente e propor aprimoramentos nos processos gerenciais. A finalidade deste trabalho é examinar as principais abordagens e noções que sustentam a governança e a condução de contratos terceirizados, destacando o crescimento histórico da área e as adversidades atuais encaradas por aqueles que lideram as instituições.

Os conceitos relacionados ao avanço da gestão governamental foram examinados, começando por suas origens no modelo patrimonialista e burocrático, até chegar às novas abordagens gerenciais surgidas recentemente. Um dos mais relevantes modelos teóricos que moldam a prática administrativa é a Teoria da Nova Gestão Pública. Em parceria com o modelo do setor privado, ela é vista como a base das transformações no setor público, conforme Peters (2015), que priorizam a eficiência e a eficácia.

A contratação de empresas privadas para o setor público, uma abordagem de administração, possibilita que os órgãos de governo direcionam seus esforços para suas funções essenciais, repassando atividades de apoio para empresas especializadas. Essa ação segue normas como igualdade, permanência do serviço, flexibilidade legal e desempenho (Di Pietro, 2022). Concernente ao tema da gestão administrativa, ressalta-se que a manutenção de contratos com terceiros, segundo mesmo autor, se tornou uma prática comum em empresas atuais, sobretudo num contexto em que a eficiência operacional e a contenção de gastos são cruciais para a competitividade. Contudo, essa modalidade também traz consigo obstáculos notáveis, demandando uma condução atenta e rigorosamente em conformidade com as leis vigentes.

Ao examinar os fundamentos e as técnicas associadas ao gerenciamento de acordos com parceiros externos, é viável traçar um quadro completo do desenvolvimento da terceirização. Isso abrange a compreensão de seus motivos e vantagens, bem como dos perigos inerentes a ela. As construções teóricas que amparam a gestão de acordos, como a Teoria da Agência, dão uma perspectiva da Teoria de Contratos. Segundo Pinto Júnior e Pires (2009), essa teoria serve para corrigir as questões originadas da desigualdade de informações entre as partes contratuais.

Tratadas as melhores práticas na gestão de contratos terceirizados, salienta-se a importância da estruturação de documentos claros e detalhados, da monitorização do

desempenho dos prestadores de serviços, da criação de relacionamentos colaborativos, da avaliação de resultados e a redução de riscos associados à terceirização, oferecendo soluções para o desenvolvimento de estratégias eficazes que maximizem os benefícios dessa prática nas organizações.

## 2.1 REFORMAS ADMINISTRATIVAS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As reformas do Estado são identificadas por três modelos: um período pré-burocrático (patrimonialista), burocrático e o gerencial, (Pacheco, 2003); (Keinert, 1994); (Bresser Pereira, 1996).

O modelo patrimonialista começou nos primeiros anos de colonização do Brasil, em meados de 1808 a 1930, com a primeira investida para implementar o modelo burocrático no país. Dominavam nessa época características como, o nepotismo, a corrupção e o clientelismo, uma confusão entre a coisa pública e a privada que marcaram a fase inicial dos modelos e reformas administrativas brasileiras. Segundo Reinhard Bendix (1986, p. 270-271), “no patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada.”

Ainda de acordo com Cademartori e Simões (2009), no desenrolar da criação do Estado, desde o começo da atuação da administração pública no país, foram demonstrados padrões de favoritismo inadequados com imperativíssimo no ambiente governamental. Dessa maneira, esse modelo impacta diretamente na governança e na administração pública, perpetuando práticas de poder apoiados na tradição e hereditariedade, decisões arbitrárias, gestão pública centralizada e pouco estruturada, com decisões tomadas fundadas em critérios subjetivos e em relações pessoais, na ausência de profissionalismo e ausência de transparência. Hollanda (1995) relata que havia uma tomada do Estado pela família real, de modo que os envolvimento relativos a esta, eram particularistas e ante políticos, preponderando toda a vida coletiva.

A gestão governamental no Brasil, que outrora era caracterizada por favorecimentos e modelos arcaicos, só se estabeleceu como um sistema organizado no ano de 1930. Conforme Nunes (1997), foi então que uma estrutura administrativa atualizada foi idealizada. A forte industrialização da nação à época demandou uma maneira diferente de gerir, sendo mais competente para responder às crescentes necessidades econômicas e sociais.

Após uma fase histórica prolongada dominada pelo poder dos coronéis, em meados do século XX, começou-se a buscar progresso e mais eficácia no setor administrativo público.

Com a implantação do regime militar, houve um impulsionamento das reformas administrativas. O governo militar buscava atualizar a máquina pública, promovendo a capacitação do serviço público e a adesão de técnicas mais eficientes. A origem de entidades como o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) representou uma virada de chave nesse avanço. Fundado em 1938, seu propósito era modernizar a gestão governamental e afastar o modelo patrimonialista. Para conquistar as metas propostas, foram usados os princípios de Frederick Winslow Taylor - planejamento, preparo, controle e execução - um dos pioneiros nos estudos das diversas Teorias da Administração (Neto, 2006).

Em concordância:

Por intermédio do DASP, por sua vez, e dos daspinhos, em nível regional, promoveu-se a estruturação básica do aparelho administrativo do Estado para adequá-lo ao novo papel do Estado que então se constituía. Criaram-se regras rígidas de admissão, instituiu-se o concurso público e se estabeleceram critérios meritocráticos de avaliação. (Cláudio Couto, 1993, p. 89).

Desde o início do DASP, começaram os primeiros traços da reforma administrativa burocrática. Onde começou a diferenciação entre coisa pública e privada, uma gestão autorreferida, critérios baseados em meritocracia, estrutura organizacional verticalizada, legalidade das normas, impessoalidade no poder decisório, desmembramento de funções e hierarquia funcional, contrapondo-se ao modelo patrimonialista, segundo (Costa, 2008). Correspondente a Motta e Vasconcelos (2006, p. 130), burocracia é conceituada como “[...] um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada”.

Nesse cenário, uma nova reforma administrativa foi proposta e implantada no país, a segunda em sua história. Ela ocorreu durante o regime, que começou em 1964, e foi oficializada pelo Decreto-Lei nº 200/67, promulgado em 25 de fevereiro de 1967. O propósito primordial era atualizar a gestão governamental, com a intenção de tornar-se mais eficiente e menos burocrática. Para isso, a reforma estabeleceu uma distinção clara entre a administração direta (Municípios, Estados e a União) e a administração indireta (fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista). Visava a descentralização em três níveis: dentro dos quadros da própria Administração Federal, da

Administração Federal para a administração das unidades federadas mediante convênio e da Administração Federal para a órbita privada mediante contratos e concessões.

Rezende afirma que:

De um lado, praticamente a totalidade das decisões acerca da alocação de recursos públicos concentra-se a nível federal, consagrando um sistema quase que totalmente centralizado em termos verticais. Ao mesmo tempo, as mudanças provocadas no nível da execução resultaram numa elevada descentralização horizontal da produção. (Rezende, 1974, p. 56).

O Departamento Administrativo do Serviço Público foi desativado em 1986, em resultado das transformações na gestão governamental. A decisão refletiu o carecimento de um método mais disperso e adaptável, impulsionando a aplicação de modelos que priorizavam maior eficácia e independência para as unidades do governo.

Com os lapsos do modelo burocrático, uma nova reforma se tornou necessária. Segundo Bergue (2007), as principais disfunções incluíam: formalismo exagerado, resistência dos empregados a mudanças, apego excessivo a regras, rigidez, lentidão nas decisões, falta de visão geral, impessoalidade excessiva, foco em processos e demonstração de autoridade. Ao enfraquecer a burocracia, considerada por Max Weber como a base do Estado moderno, o país acaba por destruir as condições necessárias para se manter como uma nação democrática e desenvolvida (Braunert; Bernardo; Bridi, 2021).

Essa nova abordagem concentrou-se na descentralização e atuação da sociedade. O propósito era não apenas ampliar a eficiência, mas também fazer com que a administração pública respondesse melhor às necessidades da população. Por conseguinte, almejando uma mudança de padrões com um esforço contínuo para adaptar a administração pública às mudanças sociais, políticas e econômicas, buscando sempre uma estabilidade entre eficiência, transparência e responsabilidade, foi adotado um sistema mais flexível, eficiente e direcionado para resultados.

Concordando com o modelo gerencial e de acordo com Matias-Pereira (2009), a reforma da gestão pública busca elevar a eficiência estatal por meio da descentralização administrativa. Além disso, o autor enfatiza que o Estado deve atuar como garantidor do desenvolvimento social e econômico, priorizando uma administração democrática voltada ao atendimento das necessidades do cidadão e à prestação de contas baseada em resultados.

Conforme ilustra o Quadro 1, expõe um quadro com os principais acontecimentos e características acerca do tema.

**Quadro 1 – Variáveis observadas na comparação dos modelos.**

<b>Administração Gerencial</b>	
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980
Projeto Político	Enfatiza a eficiência administrativa, se baseia no ajuste estrutural e no movimento gerencialista
Dimensões estruturais	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa
Organização administrativa	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizados no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público

Fonte: Paula, 2004, p. 54.

Simultaneamente a essa transformação do modelo teórico burocrático para o gerencial, em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi implementado o PDRAE, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Outrora apresentado, o programa buscava atuar mais fortemente nas práticas de fomento, regulação e controle, aumentando a governança do estado. Contendo 5 diretrizes principais: institucionalização - a reforma só poderia ser efetivada com a alteração da base legal; racionalização - aumento da eficiência; flexibilização - controle dos resultados e autonomia dos gestores; publicização - flexibilização das atividades estatais para as não estatais; desestatização - privatização.

O Plano Diretor se apresenta como:

O PDRAE apresenta, no essencial, o menu que corresponde ao mainstream das políticas de reforma dos anos oitenta e está nos manuais dos principais organismos multilaterais – desestatização (no triplo sentido de privatização, publicização e terceirização), autonomização de agências públicas, orientação para resultados, flexibilização de controles etc. (Costa, 2005, p. 12).

Conforme o Quadro 2, é possível visualizar os campos de atuação do Estado à época do PDRAE.

**Quadro 2 - Delimitação da Área de Atuação do Estado**

	<b>Atividades Exclusivas de Estado</b>	<b>Serviços Sociais e Científicos</b>	<b>Produção de Bens e Serviços para o Mercado</b>
Atividades Principais	Estado Enquanto Pessoal	Publicização ↓	Privatização ↓
Atividades Auxiliares	Terceirização → → →		

Fonte: Bresser Pereira, 1998, p. 67.

Conforme um trecho apresentado no texto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), lançado em 1995 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, sob a liderança do então Ministro Bresser-Pereira. O governo brasileiro produziu um plano com o objetivo de atualizar e aprimorar a administração pública, com destaque em sua estrutura e de seus colaboradores em âmbito federal. O objetivo era possibilitar a eficiência, a transparência e a responsabilidade na gestão, ao tempo em que se motivava a formação e a progressão de carreira dos funcionários públicos.

Ainda, entre as intenções centrais da iniciativa, estavam a elevação da qualidade dos serviços prestados, o reconhecimento do trabalho dos servidores e a instalação de métodos de gestão que incentivassem o envolvimento social. A estratégia também se propunha a unificar as atuações de diferentes entidades e níveis de governo, ocasionando em uma gestão mais colaborativa e produtiva.

Nesse cerne, Andersen (2016, p. 863) retrata que “[...] em momentos como estes, quando a noção de gestão pública está em constante evolução, é fundamental ter uma boa compreensão sobre o desempenho e a forma como ele pode ser medido”.

Paralelamente à introdução do modelo gerencial no Brasil, a Nova Gestão Pública (NGP) emergiu como uma resposta à necessidade de atualização da administração pública, buscando superar as imperfeições dos modelos tradicionais. Caracterizado no

Plano Diretor da Reforma do Estado e anunciado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Brasil, 1995), a “nova gestão pública”, previa que os princípios aplicados nas empresas privadas fossem utilizados no setor público, pretendendo a desconcentração da gestão e a substituição progressiva do foco em procedimentos pelo accountability.

Conforme, Hood (1991); Osborne e Gaebler (1992), a presença de estruturas burocráticas e a limitação de recursos humanos qualificados tornam a gestão de contratos terceirizados um desafio que exige a incorporação de abordagens gerenciais modernas, inspiradas nos preceitos da Nova Gestão Pública.

Assim, o modelo gerencial, que ganhou força entre as décadas de 1980 e 1990, não chegou a um "fim" abrupto, mas a uma fase de reforma e adaptação. Suas principais características, como foco em resultados, eficiência e disposição para o cidadão, continuam relevantes, mas novas necessidades e desafios exigem uma abordagem mais complexa. Consoante a Medeiros (2014), acreditava-se que o setor privado era mais eficiente e, por isso, mais apto a implementar medidas no serviço público que geraram bons resultados. No lugar de um abandono completo, o modelo passou por uma ação de adaptação, incorporando novas perspectivas.

Contudo, existe uma crítica à administração pública gerencial por sua tendência de imitar o setor privado, segundo (Paes e Paula, 2004). A autora sugere que esse comportamento impede o desenvolvimento de rotinas administrativas que atendam às necessidades específicas do setor público. Para ela, a inflexibilidade do modelo e sua ênfase excessiva na eficiência não o capacitam a lidar com a confusão da vida política nem a promover uma maior interação entre o Estado e a sociedade.

A chamada "governança pública" evidencia um modelo que busca equilibrar eficiência com participação social, transparência e responsabilidade. Seus princípios permanecem pertinentes, mas sua aplicação exige uma abordagem mais crítica e adaptada aos desafios do século XXI. O termo, conforme Paines, Aguiar e Pinto (2018, p. 351-366), se trata de “mecanismos estabelecidos para o desenvolvimento de uma cultura gerencial, guiada pelos seguintes valores: eficiência, qualidade, transparência e prestação de contas ao cidadão-usuário”, emergindo como um arquétipo que busca superar as limitações do modelo gerencial, promovendo uma administração pública mais eficiente, justa e democrática.

## 2.2 TERCEIRIZAÇÕES NO SETOR PÚBLICO

A terceirização no setor público brasileiro é uma realidade comum, mas que exige atenção às determinações e aos limites legais. Ela pode ser um instrumento útil para otimizar custos e aumentar a eficiência, mas também apresenta obstáculos e riscos que precisam ser gerenciados.

Conceituando eficiência, os autores retratam que:

A eficiência no setor público é uma exigência da nova tendência mundial em atender os interesses coletivos de forma célere e com resultados efetivos, busca-se um Estado que planeje, desenvolva e execute suas funções de forma eficaz e com mais efetividade, fazendo uso de novas técnicas de hábitos que visem resultados perenes e satisfatórios. (Camargo e Guimarães, 2013, p.8).

A eficiência procura utilizar as soluções disponíveis da maneira mais inteligente, evitando o desperdício e maximizando os resultados, um processo constante, que envolve a análise dos processos. A associação entre licitação e eficiência é substancial para a gestão pública, pois dedica-se a garantir que os recursos públicos sejam utilizados da melhor forma possível, conforme (Brasil, 2021).

De uma forma adicional ao conteúdo sobre licitações, Faria (2011, p. 34), destaca que a “[...] licitação é o processo administrativo formal utilizado pela Administração Pública direta e indireta para celebração de contratos de serviços, de obras, de compras, de concessões, de permissões e alienações”. Sendo assim, o Estado tem a prerrogativa de desempenhar suas funções assistenciais por conta própria ou delegar essa responsabilidade a terceiros, caracterizando a atuação indireta (Santos; Andrade; Lima, 2019).

Ainda, segundo Queiroz (1998), concebe que a reestruturação de aspectos da terceirização possibilitou que a empresa transferisse atividades de suporte e se concentrasse em seus objetivos principais.

Como primeiro escopo para começar as discussões sobre contratos firmados com a Administração Pública, é espelhado a regulamentação segundo o artigo 37, inciso XXI, *caput*, da Constituição Federal de 1988, que enuncia precipuamente, da seguinte maneira:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:  
XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Conforme Di Pietro (2020), uma parceria contratual requer uma estratégia e gestão cuidadosas em seu planejamento para evitar problemas com pagamentos, condições de trabalho precárias, evitar corrupção e inchaço, proporcionando mais flexibilidade na ajustagem do quantitativo de funcionários para se adequar precisamente às exigências.

A base legal para a terceirização nas organizações públicas no Brasil, encontra-se inicialmente, prevista no Decreto-Lei nº 200, de 1967, o qual prevê que a Administração pode desobrigar-se da realização material de atividades executivas, recorrendo, quando possível, à execução indireta, mediante contrato, precedido, em regra, por meio de licitação pública. O decreto permite a contratação de serviços externos para atividades que não são consideradas essenciais, conforme descrito no parágrafo 7, do artigo 10 (caput), da referida normativa:

§ 7º 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, 1997).

Por associação às atividades executadas pelo Estado, enfatiza-se a ramificação exposta pelo PDRAE (Plano Diretor da Reforma do Estado do Ministério da Administração Federal), ainda em 1990, consoante a Ramos (2001), sendo: núcleo estratégico (poderes legislativo e judiciário e cúpulas dos ministérios) atividades imprescindíveis para o aprimoramento da própria sociedade; atividades exclusivas (regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública) realizadas pelo poder extroverso, excedendo o ambiente jurídico original; serviços não exclusivos (universidades, hospitais, centros de pesquisas, museus) serviços que podem ser oferecidos tanto pelo setor público quanto pelo setor privado, não necessitando de serem prestados exclusivamente pelo Estado; formação de bens e serviços para o mercado (empresas estatais) o Estado deveria se distanciar da produção direta de bens e serviços para o mercado, concentrando-se em suas serventias essenciais, como a criação de políticas públicas, a regulação e a fiscalização.

Desse modo, os serviços terceirizados, definidos por Martins (2010, p. 74), “consistem na possibilidade de contratar terceiros para a realização de atividades que não constituem o objeto principal da empresa” e complementa ainda que, “a contratação pode envolver tanto a produção de bens como serviços”.

No setor público, os serviços subcontratados se incluem na atividade essencial do tomador, como exemplo, a permutação de pessoal, prevista na Lei nº 6.019/74. Denominadas atividades-fim (sendo mais restritas e dependendo de análises cuidadosas), são as principais obrigações executadas pelos órgãos e entidades, aquelas que definem o seu negócio e geram o seu serviço final. As atribuições que não são consideradas atividades-fim, ou seja, as atividades-meio, quais sejam: serviços de limpeza e conservação, serviços de segurança, serviços de manutenção, serviços de TI e serviços de apoio administrativo, são indispensáveis para o bom comportamento das atividades fim e dependem exclusivamente de licitações e mão de obra terceirizada.

Acerca do tema, Di Pietro (2002, p. 178-179), corrobora, dentro do Direito Administrativo, “a Administração Pública celebra ajustes de variados tipos para buscar a colaboração do ente privado, com contratos de obras e serviços”, sendo um processo no qual uma empresa (contratante) transfere a obrigação por determinadas atividades para outra empresa (contratada), que se torna responsável por executar esses serviços. Apoiado a isso, Tuominen (2020) estabelece que quando duas organizações acordam em deslocar um ou mais procedimentos para outra organização, se há a terceirização.

Consentindo à concepção de Barbosa (2021), a eficácia de contratação de instituição provedora de postos para terceirização se oferta em defluência do processo licitatório, onde a instituição ganhadora disponibiliza o menor preço.

No setor público é fortemente regulamentada também, pelas leis de licitação, como a Lei nº 8.666/1993 (antiga lei de licitações - revogada a partir de 1º de abril de 2023) e a Lei nº 14.133/2021 (nova lei de licitações e contratos administrativos - em vigência). Leis que estabelecem regras para a contratação de serviços terceirizados, propondo garantir a transparência, a igualdade e a eficiência. Apoiado na compreensão de Miraglia (2008), persistem dois tipos de terceirização no contexto atual: a “para dentro da empresa” e a “para fora da empresa”.

De acordo com Chiavenato (2020), a terceirização no exterior ou separação externa de bens e atividades começa com estratégias empresariais, que envolvem uma empresa contratando outra para especializar ou entregar certas tarefas predefinidas ou bens específicos. Isso autoriza que a empresa contratante se concentre nas atividades principais, enquanto a empresa contratada cuida das atividades secundárias ou auxiliares.

Existem outros, que segundo Mendes (2020), usaram para definir a terceirização clássica de duas maneiras. Primeiro, o contrato de prestação de serviços é continuamente vinculado e excede a duração do ano fiscal. No segundo aspecto, o regime de entregáveis

exclusivos primários estipula que os recursos designados ou o pessoal terceirizado devem trabalhar diretamente nas instalações da empresa contratante.

Conforme, Carvalho Filho (2020), a terceirização para dentro da empresa, é nomeada de terceirização de serviços, uma estratégia em que uma empresa delega a outra, a execução de atividades que não fazem parte do seu negócio principal. Essa prática visa otimizar recursos, reduzir custos e permitir que a empresa contratante se concentre em suas atividades-fim.

De acordo com Santos e Biavaschi (2014), a Lei nº 6.019/74 (conhecida como lei do trabalho temporário) ajudou a regulamentar a terceirização em empresas privadas. Essa legislação forneceu ferramentas legais para que as empresas pudessem competir no mercado global. Também apontam a Lei nº 7.102/83, que expandiu a terceirização para o setor de segurança, como um fator que contribuiu para esse cenário.

Em um aspecto crítico sobre o tema, é válido um estudo apresentado pelo DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, em março de 2017, que examinou como a terceirização afeta a qualidade das situações de trabalho no Brasil. Os pesquisadores descobriram evidências de que a terceirização está ligada a condições de trabalho menos favoráveis, utilizando dados de 2007 a 2014 da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

O estudo do DIEESE (2017) também revelou que as áreas que usam a terceirização têm uma rotatividade de funcionários duas vezes maior que as que contratam diretamente. A remuneração é, em média, 23,4% menor para os trabalhadores terceirizados. Outro ponto, o número de acidentes de trabalho é bem mais alto. A jornada de trabalho também é diferente: 85,9% dos trabalhadores terceirizados cumprem jornadas semanais de 41 a 44 horas, enquanto nos setores que contratam diretamente, essa porcentagem é de 61,6%. Em resumo, a pesquisa relata que os funcionários terceirizados recebem menos e têm condições de trabalho piores em relação aos que são contratados de forma direta.

Sobre o referido contexto, Santos e Biavaschi (2014), defendem que os governos devem regulamentar a terceirização para controlar a exploração capitalista. A ideia é aumentar a produtividade e a eficiência, mas sem piorar as condições de trabalho.

### 2.3 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seguindo com Justen Filho (2020), a gestão pública e controle de contratos, há a destinação de recursos públicos e a realização dos objetivos estabelecidos. Esses processos buscam garantir que os contratos sejam executados de acordo com os termos estipulados e que um acordo seja feito dentro dos custos e prazos estabelecidos. Além de cumprir a lei, os contratos são executados e as regulamentações são seguidas.

Embora os termos gestão e controle sejam muitas vezes diferenciados, não há uma definição única para ambos. Kinczeski (2020) enfatiza que, para que o trabalho seja totalmente executado, há a necessidade de apreciar as diversas tarefas dos membros envolvidos para que tanto a gestão quanto o controle sejam produtivos.

Os contratos administrativos, na concepção de Di Pietro (2012), são acordos que a Administração promove, entre pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou públicas para a obtenção de fins públicos em concordância com o direito público. O fim principal dos contratos públicos é atender ao interesse público, garantindo a qualidade e a eficiência dos bens, serviços e obras contratados.

Não obstante, Araújo (2010) estabelece contrato administrativo como um acerto de pressupostos distintos, assentido, comutativo e bilateral, do qual participa a Administração Pública, envolvendo cláusulas de prerrogativas, ocultas e transparentes, no ramo do Direito Administrativo.

No atual cenário licitatório, a maior parte dos contratos estão submetidos às normas da Lei de Licitações. Nesse contexto, Santana e Camarão (2015, p. 129) ressaltam que, “os contratos públicos são regidos por normas e princípios do direito público, recorrendo ao direito privado apenas supletivamente, jamais substituindo ou deixando de aplicar as regras privativas da Administração”.

Consoante a Meirelles (2007), afirma que o contrato administrativo e sua execução são compreendidos através dos seguintes fatores:

- a) Orientação: determinado através de regras e regulamentos, recebendo informações acerca da consecução dos contratos, onde as bases e diretrizes do contrato são estabelecidas;
- b) Fiscalização: constatação e verificação sobre as ferramentas utilizadas para a devida execução do contrato, confirmando, sempre que necessário, prazos, condições e concretização de objetivos propostos;
- c) Interdição: paralisação dos contratos por motivos afins, se refere à suspensão ou paralisação da execução do contrato, e ocorre em situações excepcionais;

- d) Intervenção: exteriorização do contrato, uma medida excepcional, tomada pela administração pública quando há necessidade de assumir temporariamente a gestão ou execução do contrato;
- e) Execução de penalidades: constado como dever da administração, sempre que os stakeholders (partes interessadas) não cumprirem as obrigações impostas, visa assegurar a consumação das obrigações contratuais e defender os interesses da administração pública.

O contratado deve cumprir fielmente as obrigações estabelecidas no contrato, fornecendo os bens ou serviços de acordo com as especificações e prazos definidos. A Administração Pública, deve efetuar os pagamentos devidos e garantir as condições indispensáveis para a execução do contrato.

Para que exista a efetiva fiscalização, é preponderante que as cláusulas contratuais sejam impostas e cumpridas, apontando que:

[...] não basta ter um contrato bem elaborado e adaptado às necessidades da Administração e aos interesses do contratado. É imperioso que haja uma gestão atenta e competente das atividades contratuais, visando a tornar efetivas as condições nele inscritas. (Marques Neto, 2001, p.11).

Conforme Mello (2021), sendo um instrumento jurídico ideal para a administração pública, os contratos administrativos servem como fundamento para a ligação entre o Estado e os particulares na consecução de atividades de interesse público, formalizando o acordo entre a administração pública e o particular, estabelecendo diretrizes e obrigações de ambas as partes.

Permeando o assunto de contratos de terceirização, conforme Leiria e Saratt (1995), o descobridor do termo foi Aldo Sani, em 1970. De acordo com Giosa (1995, p.11), é relatado que “há muitos anos, nas empresas do primeiro mundo e no Brasil, se pratica a contratação, via prestação de serviços, que não cabem ser desenvolvidas no ambiente interno da organização”.

Em suma, a terceirização no país tem uma trajetória complexa, marcada por inúmeros marcos legais. Como exemplos, entre os anos 1960 e 1970, o Decreto-Lei nº 200/1967 e a Lei nº 5.645/1970 introduziram a terceirização no setor público, permitindo a contratação de serviços externos para atividades complementares. Ainda, a Lei nº 6.019/1974 regulamentou o trabalho temporário, uma das vertentes de terceirização no setor privado. Nas décadas de 1980 e 1990, a terceirização expandiu, impulsionada pela busca por redução de custos e flexibilidade pelas empresas. Nos Tribunais Superiores, a Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) estabeleceu limites para a

terceirização, restringindo-a a atividades-meio. Nos anos seguintes, a Lei nº 13.429/2017 e a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017) ampliaram as maneiras de terceirização, permitindo a terceirização de atividades-fim.

Conforme definido por Davis (1992), a terceirização se trata da passagem de atividades e tarefas para terceiros. A administração pública pode terceirizar muitos serviços, incluindo, limpeza e conservação, segurança e vigilância, serviços de TI, saúde e assistência social, serviços de transporte e logística e contempla também, serviços de recepção e atendimento. São figuras importantes na administração de contratos, especialmente no setor público. Embora ambos atuem no acompanhamento da execução contratual, suas responsabilidades e focos são distintos. Correlato à Almeida (2009), a função do fiscal de contratos é considerada nas conexões de mercado entre o dirigente do órgão ou entidade e um agente da administração.

De acordo com a Lei 14.133/2021 em seu art. 8º, estabelece como será realizado o papel de um agente público durante o processo licitatório:

A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. (Brasil, 2021).

No mesmo íterim, o Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, no art. 10, estabelece que para o provimento do cargo de gestor ou fiscal, os agentes públicos deverão seguir os seguintes critérios:

- I - ser, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da administração pública;
- II - ter atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuir formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo Poder Público; e
- III - não ser cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da administração nem tenha com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil. (Brasil, 2022).

De acordo com a Instrução Normativa nº 5, de 15 de junho de 2017, a administração pública se cerca, de maneiras, jurídicas e administrativas, para que os fiscais e gestores de contratos estejam em regularidade com as normas vigentes. O fiscal deve sempre garantir que a empresa contratada esteja cumprindo todas as obrigações estabelecidas no contrato, como prazos, qualidade dos serviços/produtos, e demais critérios.

Conforme o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União, retrata que:

Acompanhamento e fiscalização de contratos são medidas poderosas colocadas à disposição do gestor na defesa do interesse público. Toda execução do contrato deve ser fiscalizada e acompanhada por representante da Administração, de preferência do setor que solicitou o bem, a obra ou serviço. Deve ser mantida pela Administração, desde o início até o final da execução do contrato, equipe de fiscalização ou profissional habilitado, com experiência técnica necessária ao acompanhamento e controle do objeto contratado. Os fiscais podem ser servidores da própria Administração ou contratados especialmente para esse fim. (TCU, 2010, p. 780).

Conforme a Instrução Normativa nº 5/2017 da SEGES/MPDG, como competências e funções precípua do fiscal, estão: acompanhar de perto a execução dos serviços ou a entrega dos bens verificando se são realizados de acordo com o planejado; registrar todas as ocorrências relevantes, como atrasos, falhas na execução, ou descumprimento de normas para que sejam tomadas as medidas cabíveis; conferir se toda a documentação necessária está sendo apresentada pela contratada, como notas fiscais, comprovantes de pagamento, e outros documentos relevantes; verificar se a contratada está em dia com suas obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais, como pagamento de salários, recolhimento de impostos, e cumprimento de normas de segurança do trabalho; elaborar relatórios periódicos, informando sobre o andamento dos serviços, as irregularidades encontradas, e as medidas tomadas; manter contato constante com a contratada para esclarecer dúvidas, solicitar informações, e resolver problemas surjam durante a execução do contrato; atuar como mediador em eventuais conflitos entre a administração pública e a contratada, buscando soluções que supram os interesses de ambas as partes.

Conceituando competência, Carbone, Brandão e Leite (2005) dispõe que competências humanas ou gerenciais são parcerias de aprendizados, princípios e atitudes, apresentadas pela performance profissional inserida em um quadro institucional. Citando as distinções entre gestor e fiscal e descrevendo as suas funções como:

Ao fiscal do contrato, como observado, cumpre verificar a correta execução do objeto da avença, de modo a legitimar a liquidação dos pagamentos devidos ao contratado, ou, conforme o caso, para orientar as autoridades competentes acerca da necessidade de serem aplicadas sanções ou de rescisão contratual. O gestor do contrato, a seu turno, é aquele a quem incube tratar com o contratado. Ou seja, o gestor do contrato tem a função de conversar com o contratado, de exigir que este último cumpra o que foi pactuado, se sugerir eventuais modificações contratuais. (Furtado, 2007, p. 545).

Utilizando o Manual de Gestão de Contratos do CNJ, órgão do Poder Judiciário do Brasil, cuja principal função é o controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, relata as funções, definições, obrigações, responsabilidades e vedações dos gestores públicos. Segundo o

mesmo manual, o gestor do contrato é o responsável da administração especialmente nomeado para o acompanhamento dos contratos administrativos (BRASIL, 2020).

O gestor tem uma visão ampla do contrato, desde o início até o encerramento. Ele é incumbido pelo lado administrativo e jurídico da questão. Cláusulas, prazos, obrigações e responsabilidades de ambas as partes estão sob sua competência, responsável pelas decisões de continuá-lo e alterá-lo. Pereira Júnior e Dotti (2011) explicam que o gestor é a autoridade máxima. Ele é quem recebe e resolve as questões que estão além da alçada dos fiscais. Na visão dos autores, o gestor é o superior hierárquico no processo de gestão de contratos. Suas responsabilidades incluem coordenar a execução, autorizar reajustes e sanções, e até mesmo designar os fiscais que o ajudarão nessas tarefas.

Consoante a Oliveira (2014, p. 98), “o cumprimento rigoroso das funções e atribuições da gestão pública na condução de contratos terceirizados é essencial para evitar irregularidades e garantir a conformidade administrativa.” Além disso, a gestão integrada de pessoal e de contratos terceirizados constitui um fator determinante para assegurar a coerência e o equilíbrio entre as atividades finalísticas e as de apoio no âmbito público (Maximiano, 2010).

Elencadas as atribuições do gestor, estão: contribuir com sua expertise para definir claramente os requisitos do contrato; garantir que o contrato seja justo, equilibrado e proteja os objetivos da organização; atuar como o principal interlocutor entre a organização e a outra parte contratante; verificar se ambas as partes estão cumprindo suas obrigações, incluindo prazos, entregas, pagamentos; mediar conflitos e alcançar soluções para problemas que surjam durante a execução do contrato; resguardar que as partes cumpriram as responsabilidades; documentar formalmente o final do contrato; manter toda a documentação organizada e acessível para futuras consultas; assegurar que o contrato esteja em conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis (BRASIL, 2020).

Compete ao gestor de contratos dominar os detalhes técnicos do serviço e conhecer as disposições legais da administração pública, garantindo o cumprimento correto e regular das obrigações contratuais (Boyatzis, 1982). Sucintamente, definindo as atribuições do gestor e fiscal de contratos administrativos públicos, é apresentado um quadro descritivo das funções gerais de ambos os agentes administrativos, conforme ilustra o Quadro 3:

### **Quadro 3 – Atribuições do Fiscal e Gestor**

<b>Atribuições do Fiscal</b>	<b>Atribuições do Gestor</b>
------------------------------	------------------------------

Acompanhamento in loco da execução	Parte gerencial e administrativa/contábil do contrato
Verificação do cumprimento material e formal do contrato	Procedimentos referentes a depósito, execução e desconto de garantia
Apontamento de faltas cometidas pelo contratante	Análise dos relatórios contendo as solicitações dos fiscais, recomendando à autoridade superior a aplicação de sanções administrativas e rescisão contratual, quando for o caso
Determinação de correção e readequação	Solicitação de parecer técnico ou jurídico, quando necessário
Instrução do processo referente a modificações contratuais	Análise e manifestação sobre os relatórios dos fiscais e documentos constantes do processo, relacionados a recebimento e pagamento
Instrução do processo para prorrogação de prazos de execução	Liberação dos pagamentos, de acordo com o relatório dos fiscais
Instrução do processo para aplicação de sanções administrativas	Retenção de pagamento, quando autorizado pela autoridade superior
Instrução do processo para rescisão contratual	Procedimento de cobrança de multas
Realização de medições e solicitações de pagamentos	Instrução do processo para prorrogação de prazo de vigência e de execução
Atuação do recebimento do objeto	Instauração do contraditório e ampla defesa, quando necessários
Elaboração de relatórios periódicos e demais documentos de fiscalização a serem enviados ao gestor para análise e posterior anexação ao processo	

Fonte: Rodrigues, 2012, p. 34.

Segundo o recente Decreto Judiciário Nº 3.033 de 23 de junho de 2025, no artigo 2º “A designação dos gestores e fiscais de contratos no âmbito do TJGO ocorrerá durante a etapa preparatória da contratação, sendo sua indicação de responsabilidade da respectiva chefia imediata, com formalização em cláusula específica do Termo de Referência – TR e do contrato.” A normativa ainda prevê que os servidores que atuarem como gestores e fiscais de contratos, devem ser, preferencialmente, efetivos dos quadros permanentes da administração.

Na mesma diretriz do judiciário, os papéis de gestores e fiscais são mais fechados, se distinguindo da seguinte maneira:

I – gestão de contrato: a coordenação das atividades de fiscalização técnica, administrativa e setorial, bem como atos preparatórios e encaminhamento da documentação pertinente à Diretoria-Geral para a formalização dos procedimentos relativos à alteração contratual e à comunicação com representantes do contratado;

II – fiscalização técnica: o acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a execução do objeto nas condições contratuais 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 termo de referência e no edital para o pagamento, com possibilidade de solicitar o auxílio da fiscalização administrativa e setorial;

III – fiscalização administrativa: o acompanhamento dos aspectos administrativos contratuais quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e ao controle do contrato no que se refere a revisões, reajustes, repactuações e providências nas hipóteses de inadimplemento;

e IV – fiscalização setorial: o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação do objeto ocorrer concomitantemente em setores ou unidades diferentes do TJGO. (Brasil, 2025).

Enquanto o gestor tem um panorama geral e administrativo do contrato, o fiscal atua de maneira técnica, verificando as obrigações e a qualidade do que foi contratado. Ambos os papéis são substanciais para garantir a correta execução dos contratos e a proteção dos interesses da administração pública. Em resumo, a gestão eficaz busca assegurar que os serviços ou produtos sejam entregues conforme as especificações acordadas, respeitando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e a fiscalização visa assegurar que o contratado cumpra com suas obrigações, podendo incluir a execução de auditorias e a análise de relatórios de desempenho pública, (BRASIL, 2020).

Nonaka e Takeuchi (1995), afirmam que “o equilíbrio entre o conhecimento explícito (expresso nos contratos e políticas) e o conhecimento tácito (construído pela prática e relacionamento) é determinante para a eficiência da gestão”.

## 2.4 CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO NO TJGO

O Tribunal de Justiça celebra infintos contratos com empresas terceirizadas, cujas atividades são executadas em prédios que abrigam as unidades judiciais dentro do estado de Goiás (GOIÁS, 2023). Como missão do órgão, consoante ao Plano de Gestão - Biênio 2023/2025, segue “Realizar Justiça, assegurando à sociedade um serviço acessível, ágil, eficaz e efetivo, que resguarde a todos o direito à dignidade e à cidadania” e ainda, como visão “Ser reconhecido como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social”.

Instituído através da Lei Nº 21.268/2022, o Código de Organização Judiciária (COJ) estabelece divisões administrativas do Poder Judiciário entre, Comarcas - “circunscrições territoriais que abrangem um ou mais de um município e seus respectivos distritos municipais”; Distritos Judiciários - “ divisões administrativas que podem constituir dimensão territorial igual ou inferior à extensão de um Município”; Unidades Judiciárias de Primeiro Grau - “Varas, Juizados, Turmas Recursais, Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) e Pontos de Inclusão Digital, quando houver, compostos por seus gabinetes e secretarias”; e Unidades Judiciárias de Segundo Grau - “gabinetes de Desembargadores e secretarias de órgãos fracionários (Câmaras, Seções especializadas, Conselho Superior da Magistratura, Órgão Especial, Tribunal Pleno) excluídas a Presidência, a Primeira Vice Presidência Segunda Vice-Presidência, a Corregedoria-Geral da Justiça e a Corregedoria do Foro Extrajudicial”.

Para realizar a divisão das Comarcas, de acordo com a mesma normativa, foram estabelecidas três subdivisões: entrância inicial, intermediária e final. Definições baseadas em quantidade mínima da população (segundo o IBGE), número de eleitores (segundo o TRE-GO), número de novos casos distribuídos, receita tributária e extensão territorial.

No presente artigo, a abordagem utilizada fará jus à Comarca de Entrância Final, Goiânia e, mais especificamente, dos contratos vinculados à Diretoria do Foro desta Comarca.

Dentre as modalidades de licitação da Lei nº 14.333/2021, o pregão, previsto no artigo 6º, inciso XLI, é a modalidade obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns. Seu critério de julgamento pode ser o de menor preço ou maior desconto, sendo uma modalidade conveniente para a administração pública por focar na compra do menor preço possível, (Brasil, 2021).

Nessa modalidade, é necessário um norte imprescindível, qual seja, as singularidades do objeto ou serviço a ser contratado pela administração pública, sendo significativo o uso do Termo de Referência (TR), (Brasil, 2021).

O método licitatório é constituído por duas fases: interna e externa. A fase externa abrange a publicação do edital até a homologação do resultado e a concessão do objeto, (Camarão, 2013). Na fase interna, o destaque acontece na utilização no Termo de Referência, Padilha (2018).

Assentido com o Decreto nº 5.450/2005, no seu art. 9º, §2, o Termo de Referência é um documento que deverá conter:

Elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. (Brasil 2005).

Utilizando o TR como referência para as contratações, tem-se a descrição detalhada do serviço contratado, incluindo natureza, quantitativos, prazos e alternativas de prorrogação, apresentação dos motivos da contratação, baseada em estudos técnicos preliminares, cenário geral do ciclo do objeto, desde o início até o fim do contrato, definição de como a execução será acompanhada e fiscalizada pela administração, apresentação dos preços por unidade e totais referenciais e estabelece como o desempenho do contrato será medido e como os pagamentos serão realizados, (Brasil, 2021).

Segundo o Decreto nº 3.555/2000 em seu art. 8º, indica o TR como um documento que precisará conter componentes qualificados para propiciar a análise dos custos pela administração, conteúdo do objeto, cálculo discriminado, levando sempre em consideração os preços do mercado e o vencimento do contrato (Brasil, 2000).

Apoiado ao mesmo decreto, é ressaltado quais contratações são previstas para a modalidade pregão. São elas, “bens e serviços comuns que se caracterizam como aqueles em que padrões de performance, execução e qualidade podem ser definidos de forma objetiva”, (Brasil, 2021, art. 6º, XIII).

Os contratos de prestação de serviços através de mão de obra terceirizada ou conservação no TJGO, são iniciados mediante um procedimento administrativo interno, por meio de uma necessidade aparente, seja por serviços de limpeza, segurança ou alimentação. A dedicação exclusiva de mão de obra é uma forma de contratação ou prestação de serviço onde uma instituição ou profissional é alocado para trabalhar em um projeto ou para um cliente por um tempo determinado, (GOIÁS, 2024).

Após seguir os parâmetros e orientações para a contratação de uma empresa terceirizada e constatada a real demanda de compromisso por parte da administração com o setor privado, um PROAD (Processo Administrativo Eletrônico) é autuado, tendo como parte interessada o próprio agente da administração pública, (GOIÁS, 2024).

Após a abertura do PROAD, é realizada a oficialização e especificação da demanda. Denominada aqui como Fase 1, são abordadas as justificativas da contratação,

o alinhamento estratégico, a previsão de gastos, a indicação dos gestores e fiscais do contrato, a adequação orçamentária da despesa, além da realização de um estudo técnico de mercado. Baseado em outros contratos já vigentes em outros órgãos ou até, no mesmo órgão, estabelecem os requisitos de contratação, quantidade de postos de trabalho, perfil profissiográfico, controle de jornada de trabalho, salários, uniformes, justificativas da escolha do tipo de solução a contratar, justificativas para agrupamentos por lote ou global da solução, providências para adequação do ambiente do órgão, contratações correlatas e os resultados almejados com a contratação, (Conselho Nacional de Justiça, 2022, art. 12).

Conforme o decreto que rege o Pregão, Decreto nº 3.555/2000, no art. 8º, alínea III, letra a, dentre as funções da autoridade competente que guiará o certame, está previsto:

Definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado. (Brasil, 2000).

A Fase 2, a preparação do edital de licitação, onde são incluídas todas as regras do processo, consoantes a Lei 14.133, como:

- a) Objeto da licitação (descrição detalhada dos serviços);
- b) Modalidade da licitação (pregão eletrônico);
- c) Critério de julgamento (menor preço ou melhor técnica e preço);
- d) Requisitos de habilitação (documentação jurídica, fiscal, técnica e econômico-financeira que as empresas precisam apresentar para participar);
- e) Obrigação da empresa contratada de recolher todos os encargos sociais, trabalhistas e previdenciários dos seus empregados.

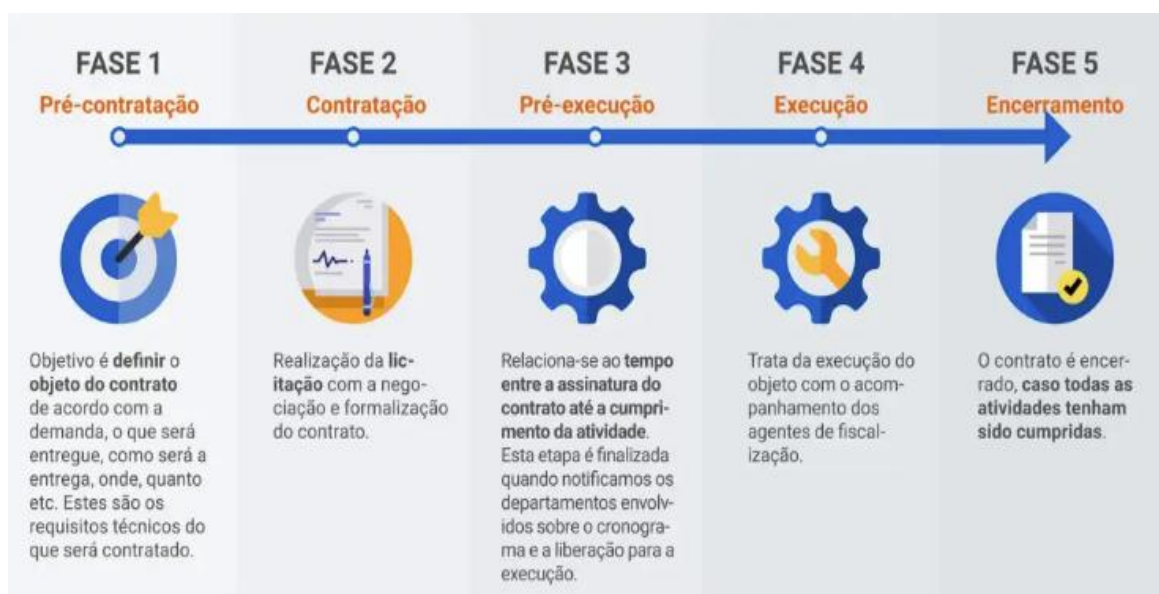
Após o seguimento dos procedimentos cabíveis, torna-se público o processo. O edital é publicado em portais oficiais (como o Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP) para que empresas interessadas possam apresentar suas propostas. A disputa de lances acontece de forma eletrônica, buscando o menor preço.

Habilitação e Contratação perpassam a Fase 3, e final, deste instrumento. A empresa que apresentar o menor preço é a primeira a ser analisada. A comissão de licitação verifica se a documentação de habilitação está completa e se a empresa cumpre todos os requisitos do edital. Após a homologação do resultado da licitação, o TJGO e a empresa vencedora assinam o contrato. O documento detalha as obrigações das partes, as

condições de pagamento, as penalidades em caso de incumprimento e a vigência, (BRASIL, 2021, art. 17).

Conforme observado na Figura 1, as fases para a contratação de um serviço ou empresa terceirizada são exemplificadas do seguinte modo.

**Figura 1 – Fases de contratação de empresas terceirizadas**



Fonte: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, 2020.

Importante ressaltar que a Lei de Licitações busca evitar irregularidades, como a contratação de empresas que não conseguem arcar com as obrigações ou que utilizam a terceirização para mascarar a contratação de funcionários para funções que inicialmente seriam exercidas por servidores concursados, (Brasil, 2021).

Para realizar sua missão e manter sua estrutura funcionando, o TJGO tem um quadro de servidores efetivos que trabalham em diferentes cargos. Os magistrados e desembargadores somam 605 cargos. Os principais postos nas serventias, Analista Judiciário - Área apoio judiciário e administrativo (675), Analista Judiciário - Área especializada (123), Analista Judiciário - Área Judiciária (316), Escrevente Judiciário - Área apoio judiciário e administrativo (28), Escrevente Judiciário I - Área apoio judiciário e administrativo (460), Escrevente Judiciário II - Área apoio judiciário e administrativo (690), Escrevente Judiciário III - Área apoio judiciário e administrativo (547). Contabilizados todos os cargos efetivos, tem-se um total de 4.442 postos ocupados. As funções de confiança e comissão somam 5.174 servidores. Existem também, os estagiários com contratos por tempo determinados, que somam 2.201 postos. E ainda, os

postos terceirizados, objetos da presente pesquisa, 3.896 postos. Como resultado da somatória de ocupações, excetuando os servidores e magistrados aposentados, inativos ou afastados, totalizaram 15.713 postos que auxiliam nas demandas judiciais, administrativas e de diversas áreas no Tribunal de Justiça em todo o território goiano, (Goiás, 2025).

No âmbito deste estudo, os contratos terceirizados são o foco, pois eles dão apoio à missão do TJ por meio de diversos serviços essenciais. Isso inclui áreas como limpeza e conservação, transporte (motoristas), segurança (vigilância), manutenção de edifícios e suporte administrativo. Conforme relatório apresentado pela Coordenação da Divisão de Serviços Gerais e Postagem em julho de 2025, existiam 3.896 postos de terceirizados em todo o estado, (Goiás, 2025).

Os acordos celebrados entre o Tribunal e as empresas terceirizadas em Goiânia, são divididos entre a Diretoria Administrativa, localizada na sede do Tribunal, e a Coordenadoria Administrativa do Fórum Cível, onde cada departamento possui os gestores e fiscais dos contratos.

A definição dos quantitativos de terceirizados por comarca não é determinada por norma específica, mas resulta de análise e critérios técnicos alinhados ao padrão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Resolução nº 219/2016. O órgão, disponibiliza diretrizes padronizadas para lotações — efetivos, comissionados, terceirizados, entre outros — por unidade judiciária, levando em conta diferentes critérios como população, percentual de feitos ajuizados, região, cargas expedidas, e outras variáveis. Essa tabela é comumente utilizada pelos tribunais estaduais para orientar planejamento de pessoal, embora não seja uma exigência legal estrita, (CNJ, 2016).

Restringido a área de pesquisa à Comarca de Goiânia e à Diretoria do Foro e aos prédios que ela abriga - Fórum Cível, Complexos dos Juizados (Cíveis, Juizado da Infância e Juventude e Turmas Recursais), Auditoria Militar, Depósito Público e Tribunal do Júri - no mês de julho de 2025 havia um total de 520 trabalhadores terceirizados distribuídos em 4 contratos de prestação de serviços continuados, nos prédios da Comarca, consoante à representação apresentada no Quadro 4:

**Quadro 4 - Contratos de terceirização de mão de obra vigentes - Diretoria do Foro da Comarca de Goiânia - Julho de 2025**

<b>Contratos</b>	<b>Objeto Contratual</b>	<b>Qtd. Terceirizados (Julho/2025)</b>
030/2023	Copeiragem e Garçons	59

054/2021	Limpeza e Conservação	149
021/2023	Suporte Administrativo	275
019/2023	Suporte Administrativo	37
<b>TOTAL:</b>		520

Fonte: Elaborada pela autora (2025).

Além desses, abordados anteriormente, a Diretoria do Foro ainda fiscaliza o contrato de refeições (café da manhã, almoço e jantar) oferecidos aos magistrados que conduzem as audiências, aos réus e jurados do prédio dos Tribunais do Júri da comarca, são eles 040/2023 e 054/2023.

As contratações mais comumente firmadas na modalidade pregão, são:

- a) Contrato de Preço Global: “Aquele em que o contratado assume o compromisso de realizar a obra ou serviço por preço certo e total, independentemente da variação das quantidades efetivamente executadas”, conforme relato de (Justen Filho, 2020). Em outros termos, o contratado se compromete a executar a obra ou serviço por um preço fixo total, independentemente da quantidade final executada. Ou seja, o preço é fixo para o conjunto total do objeto contratado.
- b) Contrato de Preço por Lote: No contrato de preço por lote, o objeto é dividido em partes (lotes) e cada lote tem um preço fixo definido. A Administração pode contratar um ou mais lotes conforme sua necessidade. Assentido à Di Pietro (2019), "A licitação por lotes possibilita que a administração pública contrate partes do objeto, com preços fixos para cada lote, promovendo maior competitividade e flexibilidade."
- c) Contrato de preço Unitário: No contrato de preço unitário, o pagamento é feito com base nas quantidades efetivamente executadas, multiplicadas pelos preços unitários previamente estabelecidos no contrato. Mazza (2021) afirma que "no contrato de preço unitário, o contratado é remunerado conforme as quantidades efetivamente executadas, de acordo com os preços unitários estabelecidos, cabendo à Administração o risco da variação das quantidades."

Conforme o Portal da Transparência no site do próprio Tribunal, são celebrados ao total, 88 contratos na modalidade pregão (com aditivos). Dentre esses, 45 contratos são firmados baseados em preço global, 35 em preço por lote e 8 em preço unitário. Referindo-se aos contratos totais de prestação de serviços ou mão de obra da Diretoria do Foro (6), 4 são registrados como preço por lote e 2 como preço global.

Com base nas planilhas Coordenação da Divisão de Serviços Gerais e Postagem do próprio TJGO, sugere-se que os contratos para preencher cargos administrativos são dirigidos pela oferta preço global, o que significa uma previsibilidade orçamentária total (o contratante sabe exatamente o custo final do contrato), uma transferência de riscos para a contratada (se os custos aumentarem, a empresa arca com isso, não o contratante), menor necessidade de medições contínuas (reduz carga administrativa de fiscalização ponto a ponto) e ainda, estimula a eficiência da contratada (como o valor é fixo, a contratada tende a otimizar seus processos).

Em contrapartida, observa-se que os contratos de alimentação (júri), copeiragem e limpeza são comeditos pela precificação por lote. Simplificação da contratação (trata um conjunto de serviços como uma única unidade de gestão), redução de disputas sobre quantidades (como o foco está no desempenho do conjunto), facilitação de planejamento orçamentário (o custo do lote é fixo e previamente conhecido) e maior competitividade nas licitações (empresas se organizam para entregar o lote completo com melhor preço agregado) são fundamentais nessa empreitada.

A escolha entre preço por lote ou preço global em contratos de terceirização é feita pelo órgão contratante, com base em critérios técnicos e legais definidos durante a fase de planejamento da contratação. No caso do setor público — como o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) — essa decisão segue regras específicas. A decisão é tomada por servidores designados para compor a equipe de planejamento, conforme determina a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações). Essa equipe é responsável por elaborar o Estudo Técnico Preliminar (ETP), produzir o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico e escolher o regime de execução contratual mais adequado: preço unitário, por lote, global, etc. No caso do TJGO, a decisão normalmente é tomada pela Diretoria Administrativa ou unidade requisitante, com apoio da área de contratações, da comissão de Licitação ou setor jurídico, que valida a legalidade da escolha no edital e após, a aprovação final pode ser feita pela autoridade competente, como a presidência ou diretoria-geral.

No capítulo seguinte será apontada a metodologia utilizada para a realização da pesquisa.

### 3. METODOLOGIA DE PESQUISA

A pesquisa é o agrupamento de procedimentos, técnicas e fundamentos teóricos que orientarão a construção do conhecimento científico. Lakatos & Marconi (2017) afirmam que o papel da metodologia é organizar as várias etapas da investigação para que os resultados alcançados sejam válidos, confiáveis e coerentes.

Gil (2019), defende que a pesquisa é o elo que articula objetivos, hipóteses, métodos e instrumentos de arrecadação e análise de dados. Em resumo, a metodologia responde a maneira como a pesquisa será feita, desde a formação do problema até a avaliação dos resultados. É necessária, pois será adicionado o critério do rigor científico, da transparência e da replicabilidade. Sem uma metodologia claramente explicada, a credibilidade e utilidade da pesquisa se perdem.

No que se refere aos procedimentos, a pesquisa adotará estratégias como a bibliográfica, a documental, a de campo, o estudo de caso ou a experimental, cada uma adequada a diferentes propósitos e objetos de estudo (Severino, 2016). No mesmo óbice do autor, a escolha metodológica deve estar diretamente vinculada ao problema de pesquisa, aos objetivos traçados e à natureza do fenômeno investigado.

Assim, a metodologia de pesquisa representa um caminho técnico, mas também um compromisso epistemológico e ético com a construção do conhecimento científico, Severino (2007).

#### 3.1 NATUREZA DA PESQUISA

Os critérios adotados na presente pesquisa são de caráter qualitativo. A pesquisa qualitativa é uma abordagem metodológica voltada à compreensão de fenômenos sociais, culturais e humanos em sua complexidade e profundidade (Minayo, 2014). Segundo o autor, diferente da perspectiva quantitativa, que busca mensuração e generalização, a qualitativa privilegia significados, experiências, percepções e interpretações construídas pelos sujeitos no contexto em que estão colocados.

De acordo com Denzin e Lincoln (2006), essa categoria de pesquisa caracteriza-se pela flexibilidade metodológica e pelo papel ativo do pesquisador, considerada a principal ferramenta de investigação. As principais técnicas utilizadas são entrevistas, observação participante, grupos focais, análise documental e estudo de narrativas.

O estudo dos dados qualitativos envolve processos interpretativos, como categorização, análise temática e análise de conteúdo, objetivando identificar padrões, significados e relações. Para garantir a credibilidade, emprega-se a triangulação de fontes

e técnicas, além da validação junto aos participantes. Em síntese, esse tipo de pesquisa não busca generalizações estatísticas, mas sim compreender a realidade em profundidade, dando voz aos sujeitos pesquisados e revelando aspectos muitas vezes invisíveis em abordagens numéricas (Bardin, 2011).

Na abordagem qualitativa, foi utilizada uma abordagem indutiva, que se trata de um processo metodológico que parte da observação de casos particulares para a construção de generalizações, princípios ou teorias. Nessa perspectiva, o conhecimento científico é desenvolvido a partir da análise de dados empíricos, nos quais o pesquisador identifica padrões, regularidades e relações que permitem formular explicações mais amplas sobre o fenômeno investigado (Lakatos e Marconi, 2017).

A abordagem indutiva, conforme os autores Lakatos e Marconi (2007), desempenha papel fundamental em estudos que buscam compreender fenômenos pouco explorados ou complexos, valorizando a construção do conhecimento baseado em experiências empíricas.

A pesquisa apresentada pode ser classificada quanto aos fins como exploratória. De acordo com Vergara (2016), essa vertente de pesquisa é útil para estudos sociais, educacionais, e de opinião pública, pois permite reunir informações que servem como base para investigações mais aprofundadas.

Abordando a pesquisa exploratória, existe o objetivo de proporcionar maior familiaridade com um problema, tornando-o mais claro ou construindo hipóteses para estudos futuros (Gil, 2010). Pode envolver pesquisa bibliográfica, entrevistas com especialistas, estudo de casos, observação e levantamento de experiências práticas (Vergara, 2016). E ainda, busca compreender novas perspectivas sobre determinado fenômeno, não pretendendo esgotar o assunto, mas oferecer informações iniciais que orientem etapas posteriores da pesquisa, (Cervo, Bervian e Silva, 2007).

Também foi utilizado como princípio basilar, a pesquisa bibliográfica. Visando obter indícios e observar a análise do assunto, recorreu-se a registros referentes aos processos de gestão e fiscalização, à consulta em portais institucionais, além de relatórios, pareceres internos da organização e instrumentos normativos legais, o que enquadra o estudo como uma pesquisa documental.

Segundo Gil (2017), a pesquisa bibliográfica é um tipo de estudo que se baseia na análise de materiais já publicados, como livros, artigos científicos, teses, dissertações e outros documentos. Ela é fundamental para qualquer trabalho acadêmico ou científico, pois fornece o embasamento teórico necessário para o desenvolvimento da pesquisa.

Conforme Marconi (2017), o objetivo desse tipo de pesquisa é coletar e analisar referências sobre um tema específico, aprofundando o conhecimento sobre o assunto e identificando lapsos que podem ser explorados em novos estudos. Severino (2017), ainda corrobora que ajuda a identificar os principais autores e teorias sobre o tema, permitindo ao pesquisador construir um referencial teórico sólido para seu estudo.

Ainda, consoante a Gil (2008), se trata de uma pesquisa de campo, pois coleta dados diretamente no local onde os fenômenos ocorrem, buscando informações diretamente com as pessoas, em ambientes naturais ou em instituições. Sendo essencial para aprofundar o entendimento de temas que não são totalmente entendidos apenas com a teoria (Marconi, 2011). O objetivo segue sendo observar, analisar comportamentos, situações e fenômenos sociais, culturais ou naturais, no seu contexto real, (Minayo, 2014).

Além das classificações expostas anteriormente, foi usado na presente pesquisa a metodologia aplicada, com o propósito de resolver um problema prático e imediato. Enquanto a pesquisa básica se concentra em aumentar o conhecimento teórico, a pesquisa aplicada volta-se para a prática, buscando respostas para situações concretas do cotidiano (Gil, 2017). Nesse sentido, ela gera conhecimentos úteis para aperfeiçoar processos, desenvolver produtos, criar tecnologias, melhorar serviços ou solucionar problemas específicos, sempre fundamentando-se em teorias e conceitos previamente consolidados pela pesquisa básica. Ou seja, ela transforma o conhecimento puro e o traduz em algo útil (Lakatos, 2017).

### 3.2 POPULAÇÃO, AMOSTRA E INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

As informações essenciais para a pesquisa foram levantadas por meios variados. Inicialmente, os dados foram adquiridos a partir da pesquisa bibliográfica e documental, com o intuito de obter informações cruciais para a percepção do estudo. Esse universo abrange alguns documentos, como a legislação em vigor sobre a fiscalização de contratos - Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), instruções normativas - Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta; Resolução nº 447, de 25 de março de 2022 (Diretrizes para o Plano de Contratações Anual no Poder Judiciário); os contratos administrativos de terceirização de mão de obra celebrados pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás - Contratos Administrativos de Terceirização de Mão de Obra, conforme o Portal de Transparência

do TJGO; e relatórios específicos de gestão e fiscalização (planos de fiscalizações diárias, IMR, repactuações e documentos no mesmo plano).

Compõem a pesquisa, servidores fiscais e gestores de contratos terceirizados do presente órgão. Essa população é composta por 10 indivíduos, todos subordinados a Diretoria do Foro da Comarca de Goiânia.

No decorrer dos meses de janeiro e fevereiro de 2026, foram conduzidas entrevistas semiestruturadas com os participantes da pesquisa. Por meio delas, buscou-se destacar, a partir das experiências e percepções dos entrevistados, os requisitos mais significativos para a gestão e fiscalização dos contratos, com o propósito de identificar os principais fatores, desafios e aspectos que contribuem para o aperfeiçoamento de sua execução.

No ano de 2025, conforme relação apresentada no site do presente Tribunal, são listados em todo o estado, 202 fiscais de contratos, em várias vertentes de atos (Termo de cessão, Termo de Cooperação, Termo de Doação, Ata de Registro de Preços, Convênios, Contratação por nota de empenho, Contrato e Termo de Credenciamento). Dentre esses, ainda conforme a mesma planilha do Portal de Transparência, 72 fiscais de contratos da modalidade pregão, com aditamento de aditivos nos contratos, os quais, são objetos da presente pesquisa.

Restringindo a população para a seleção dos participantes, foram escolhidos dez profissionais de quatro funções organizacionais do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) que são diretamente relevantes para o tema da pesquisa.

A distribuição dos participantes por função foi a seguinte:

- **Gestão de contrato:** 1 participante
- **Fiscalização técnica:** 2 participantes
- **Fiscalização administrativa:** 2 participantes
- **Fiscalização setorial:** 5 participantes

Todos os profissionais atuantes na área de contratos de terceirização da Diretoria do Foro da Comarca de Goiânia serão entrevistados, servidores esses, que estão à frente dessas áreas entre 4 e 8 anos.

O instrumento de coleta de dados foi um questionário com questões abertas, apresentado no Apêndice A que serviu como base para a entrevista que foi realizada posteriormente. Tratando-se de coleta de dados, foi realizada mediante obtenção de consentimento informado dos participantes, evidenciado no Apêndice B, atendendo aos preceitos da ética em pesquisa com seres humanos.

Quadro 5 - Matriz de amarração da entrevista

Questões	Objetivos Gerais ou Específicos	Referencial Teórico
<b>Questões 1 e 2 - Sociodemográficas</b>	Analisar a partir da perspectiva de servidores envolvidos com gestão e fiscalização de serviços terceirizados de mão de obra, no TJGO, os fatores que são fundamentais para a adequada gestão e fiscalização dos contratos.	
<p><b>Questões 03 a 05 - Rotinas e vivências</b></p> <p>03) Conte a sua experiência na gestão e/ou fiscalização de contratos terceirizados aqui no TJGO.</p> <p>04) Quais são, em sua opinião, as principais responsabilidades de um gestor ou fiscal de contratos dentro do órgão?</p> <p>05) Na sua vivência, o que é preciso saber e fazer para desempenhar essas funções de forma eficaz?</p>		<p>Experiência profissional como fonte de conhecimento tácito e percepção organizacional (Nonaka &amp; Takeuchi, 1995).</p> <p>Funções e atribuições da gestão pública e controle de contratos (Oliveira, 2014; Ministério da Economia, 2020).</p> <p>Competências técnicas, gerenciais e normativas na gestão pública (Boyatzis, 1982).</p>
<p><b>Questões 06 a 10 - Procedimentais</b></p> <p>06) Você considera que o número de servidores designados para a gestão e fiscalização de contratos é suficiente para atender às demandas? Por quê?</p> <p>07 - A) Como estão estruturados atualmente os processos de acompanhamento contratual no órgão?</p> <p>07 - B) Você acredita que</p>		<p>Recursos humanos e dimensionamento da força de trabalho em órgãos públicos (Maximiano, 2010).</p> <p>Processos de gestão e controle de contratos públicos (Di Pietro, 2013).</p> <p>Tecnologia da informação aplicada à gestão e fiscalização pública (Laudon &amp; Laudon, 2015; Oliveira, 2014).</p> <p>Gestão de riscos e complexidade em contratos</p>

<p>essa estrutura é adequada?</p> <p>08) – A) Há sistemas ou ferramentas que apoiam a fiscalização?</p> <p>08 – B) Como avalia sua efetividade?</p> <p>09) Quais aspectos da fiscalização contratual você percebe como mais desafiadores? Por quê?</p> <p>10 - A) Como ocorre, na prática, a comunicação entre o órgão e as empresas terceirizadas?</p> <p>10 – B) Existem pontos fortes nesse processo?</p> <p>10 – C) E fragilidades nesse processo?</p>		<p>terceirizados (Oliveira, 2014).</p>
<p><b>Questões 11 a 17 - Experiências e controle</b></p> <p>11) Na sua experiência, quais falhas de gestão ou fiscalização podem comprometer de forma significativa a execução dos contratos?</p> <p>12) Você considera que há um controle sistemático dos insumos, equipamentos e serviços demandados pelos contratos? Explique.</p> <p>13) Você já participou de capacitações voltadas à gestão e fiscalização de contratos? Em caso afirmativo, como avalia a qualidade e a utilidade desses treinamentos?</p> <p>14) Na sua percepção, quais seriam os conteúdos mais</p>		<p>Impactos de falhas na fiscalização sobre o desempenho contratual (Oliveira, 2014).</p> <p>Controles internos e monitoramento de contratos públicos (Di Pietro, 2013; Ministério da Economia, 2020).</p> <p>Desenvolvimento profissional e treinamento em gestão pública (Boyatzis, 1982).</p> <p>Capacitação contínua e alinhamento às demandas organizacionais (Nonaka &amp; Takeuchi, 1995; Oliveira, 2014).</p> <p>Eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública (Di Pietro, 2013).</p>

<p>relevantes a serem incluídos em futuras capacitações para aprimorar a atuação de gestores e fiscais?</p> <p>15) Em sua opinião, o atual modelo de gestão e fiscalização de contratos do órgão garante a efetividade e a regularidade das contratações? Por quê?</p> <p>16) Quais práticas bem-sucedidas você destacaria no acompanhamento de contratos terceirizados na sua unidade ou no órgão?</p> <p>17) Que sugestões de melhoria você considera prioritárias para fortalecer os processos de gestão e fiscalização de contratos terceirizados?</p>		
<p><b>Questões 01 e 02 - Desafios</b></p> <p>01) Em um cenário onde a fiscalização enfrenta recursos limitados (tempo, pessoal, etc.), que critérios você usaria para filtrar os contratos?</p> <p>01 – A) Quais cláusulas fiscalizar com mais rigor?</p>	<p>Propor estratégias para melhorar as práticas de fiscalização nos contratos públicos.</p>	
<p>02 – A) Na sua opinião, quais são os maiores desafios na fiscalização de contratos públicos hoje?</p> <p>03 – B) Como você proporia superá-</p>		<p>A literatura sobre administração pública no Brasil aponta dificuldades como burocracia excessiva, insuficiência de recursos humanos e limitações de capacitação (Di Pietro, 2013). O conceito de Nova Gestão Pública (NGP) sugere soluções baseadas em</p>

los?		eficiência, resultados e accountability (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992).
<b>Questões 03 a 06 - Soluções de problemas</b>		
03) Qual é a importância da colaboração entre diferentes setores (como o fiscalizador, o jurídico e o financeiro) para garantir a conformidade dos contratos? Dê um exemplo prático.		
04) Como você acha que a análise de dados e indicadores de desempenho pode ser usada para prever e evitar problemas antes que eles ocorram em um contrato?		
05) – A) Que ferramentas ou tecnologias você sugere para modernizar e tornar mais eficiente a fiscalização de contratos públicos?  05 – B) Por que elas seriam eficazes?		Sistemas de informação aplicados à administração pública (Laudon & Laudon, 2015; Rezende, 2018) permitem maior transparência, controle em tempo real e integração de dados.
06) Que elementos adicionais poderiam ser considerados para o aprimoramento da gestão e da fiscalização, que não foram contemplados nas discussões prévias?		A literatura sobre aprendizagem organizacional e melhoria contínua (Nonaka & Takeuchi, 1995; Deming, 1990) destaca a importância de revisões constantes, incorporação de boas práticas e inovação no setor público para o fortalecimento dos processos de gestão e fiscalização.

Fonte: Elaborado pela Autora (2025).

### 3.3 TÉCNICA DE ANÁLISE DOS DADOS

Para que a análise dos dados pudesse ser realizada, foram realizadas entrevistas com os gestores e fiscais de contratos terceirizados da Diretoria do Foro da Comarca de

Goiânia, com base no questionário semiestruturado. As entrevistas foram realizadas entre os dias 10 de janeiro de 2026 e 08 de fevereiro do mesmo ano. A condução das entrevistas foi planejada para ocorrer em sessões com duração estimada entre 30 e 45 minutos. O encontro foi iniciado com uma etapa de abertura de aproximadamente 5 minutos, dedicada à contextualização da pesquisa e à apresentação e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Na sequência, foi destinado cerca de 5 minutos para as questões sociodemográficas, que compreendiam dados objetivos como cargo e tempo de atuação no órgão. O corpo principal da entrevista, composto pelas 23 questões abertas, consumiu a maior parte do tempo (entre 20 e 25 minutos), com uma média de 2 a 3 minutos de fala por pergunta. É importante notar que temas complexos, como desafios e soluções propostas, demandaram reflexões mais longas, chegando a 5 minutos por item. Por fim, foi reservado um período de 5 minutos para o fechamento, momento em que foram realizados os agradecimentos e as considerações finais do respondente.

Para a etapa de processamento e análise dos dados coletados, foram utilizadas ferramentas tecnológicas, que garantem a precisão técnica e o rigor ético exigido pela pesquisa acadêmica. A transcrição das entrevistas foi realizada por meio do *aTrain*, uma ferramenta gratuita de código aberto desenvolvida especificamente para pesquisadores, que se destaca por processar os dados localmente no computador. Essa funcionalidade foi fundamental para assegurar a conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e as diretrizes de ética em pesquisa, uma vez que o conteúdo dos áudios permanece protegido sem trafegar por servidores externos. Complementarmente, utilizou-se o *Voyant Tools*, uma plataforma voltada para a análise textual que permitiu a exploração das entrevistas. Por meio dele, foi possível realizar o processamento de termos e a geração de visualizações, como a nuvem de palavras, facilitando a identificação sistemática dos temas centrais emergentes nos relatos.

Dessa forma, o uso dessas ferramentas tecnológicas criou a base necessária para aplicar o método de pesquisa na etapa seguinte do trabalho. Enquanto o *aTrain* e o *Voyant Tools* foram usados para organizar o material e fazer uma análise visual inicial, a interpretação profunda dos dados foi guiada por teorias já estabelecidas e realizada pela autora. Assim, a organização técnica facilitou a aplicação da análise de conteúdo, permitindo que as entrevistas fossem examinadas seguindo as etapas sugeridas pelos autores da área.

Para a análise de resultados, foi empregado o método de análise de conteúdo. Como sendo um conjunto de técnicas de análise das comunicações que visa interpretar

mensagens, sejam elas escritas, faladas ou visuais, de forma objetiva, a fim de produzir inferências sobre o contexto de produção ou recepção dessas mensagens (Bardin, 2016). Segundo a mesma autora, o processo é composto por três etapas principais: pré-análise – organização do material, leitura e definição de categorias iniciais; exploração do material – codificação, classificação e categorização das unidades de registro; tratamento dos resultados e interpretação – inferência dos significados, articulação com o referencial teórico e apresentação dos achados.

A análise de conteúdo deve ser sempre rigorosa e sistemática, não perdendo de vista a subjetividade e a interpretação do pesquisador, que desempenha um papel central na construção de sentido (Krippendorff, 2013). Esse método é muito utilizado para investigar discursos, entrevistas, documentos institucionais e registros de observação, possibilitando a identificação de padrões, significados latentes e dimensões simbólicas nas informações coletadas (Minayo, 2012).

Outra análise de dados empregada foi a nuvem de palavras. Conforme aponta Santos (2017), o uso de nuvens de palavras permite processar dados textuais de forma a evidenciar visualmente as palavras-chave mais frequentes. Tal técnica, contribui para a fase de organização da pesquisa, servindo de base para a definição das categorias iniciais de análise. De acordo com Gomes (2019), a representação gráfica dos termos mais frequentes ajuda a reduzir a subjetividade do analista, permitindo que os temas centrais emergentes das entrevistas se destaquem visualmente de forma clara e direta

## 4 RESULTADOS E ANÁLISE DE DADOS

### 4.1 CENÁRIO E CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO EM ESTUDO

O cenário da presente pesquisa foi um órgão do Poder Judiciário brasileiro, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, com sua sede localizada no município de Goiânia. Trata-se de um órgão do Poder Judiciário Estadual que, além de investir na constante modernização de sua infraestrutura tecnológica, prioriza a eficiência administrativa e a transparência em sua governança. A qualidade de sua gestão é reconhecida nacionalmente, sendo atestada pelos elevados índices de produtividade e pelos selos de excelência obtidos consecutivamente no Prêmio CNJ de Qualidade, conferido pelo Conselho Nacional de Justiça.

O processo de modernização institucional construído nos últimos anos é notável, caracterizando-se pela digitalização integral dos processos e pela otimização da força de trabalho externa. No período recente, a expansão das unidades judiciárias e o fortalecimento das comarcas do interior demandaram uma reestruturação na fiscalização de contratos, visando garantir que o aumento da demanda operacional fosse acompanhado pelo rigoroso cumprimento das cláusulas contratuais e pela sustentabilidade fiscal do Tribunal.

Ciente da sua responsabilidade institucional perante a Lei de Licitações e as resoluções do Conselho Nacional de Justiça, e buscando garantir a integridade dos gastos públicos, o TJGO tem consolidada uma estrutura administrativa voltada ao suporte e monitoramento das atividades de controle externo. A fiscalização da execução dos objetos contratuais, realizada diretamente nas unidades administrativas e judiciárias, é exercida por servidores designados que atuam como fiscais e gestores de contrato. Estes profissionais desempenham suas atribuições com alto grau de compromisso e observância aos princípios da Administração Pública, embora enfrentem desafios operacionais e complexidades técnicas decorrentes da transição para a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e do expressivo volume de contratos de prestação de serviços terceirizados, que exigem constante atualização frente ao rigoroso arcabouço normativo vigente.

Neste capítulo, são apresentados os principais resultados da pesquisa realizada sobre os desafios para o aprimoramento da gestão e fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

#### 4.2 CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS CELEBRADOS

Diante da consolidação das estruturas de fiscalização e da necessidade de monitorar a força de trabalho externa na capital, definiu-se o mês de julho de 2025 como o marco temporal para o levantamento situacional das informações. Os dados foram extraídos por meio de pesquisa documental em relatórios administrativos e registros de contratos vigentes na Diretoria do Foro da Comarca de Goiânia. O Quadro 6 descreve os serviços de terceirização de mão de obra ativos e o quantitativo de postos de trabalho correspondentes. Identificou-se que, no período analisado, o Tribunal contava com um total de 520 colaboradores terceirizados, distribuídos entre serviços de Copeiragem, Limpeza e, majoritariamente, Suporte Administrativo, este último representando o maior volume operacional com 312 postos somados.

Os dados registram uma composição robusta e diversificada na força de trabalho da instituição, totalizando 15.713 postos ocupados em todo o território goiano. Ao analisar as categorias de trabalhadores, identificou-se que os servidores efetivos ocupam 4.442 postos, enquanto os funcionários terceirizados, objetos desta pesquisa, somam 3.896 postos em todo o estado de Goiás. No recorte específico da Diretoria do Foro da Comarca de Goiânia, em julho de 2025, o contingente terceirizado atingiu 520 colaboradores, com destaque para a área de suporte administrativo, que concentra a maior parcela operacional.

**Quadro 6 - Proporção entre categorias: Servidores Ativos x Terceirizados**

<b>Categoria de Vínculo</b>	<b>Quantitativo de Postos</b>	<b>Proporção (%)</b>
Servidores Efetivos	4.442	28,27%
Funções de Confiança e Comissão	5.174	32,93%
Funcionários Terceirizados	3.896	24,79%
Estagiários (Tempo Determinado)	2.201	14,01%
<b>Total Geral</b>	<b>15.713</b>	<b>100%</b>

Fonte: Registros internos de julho (TJGO, 2025).

Esse cenário evidencia que a força de trabalho terceirizada representa uma fatia expressiva (quase 40%, somando terceirizados e estagiários), essencial para a manutenção das atividades judiciárias e administrativas. O resultado encontrado reforça a necessidade de desenvolver métodos de gestão e governança eficientes, visando aprimorar o monitoramento e a fiscalização dos contratos pactuados, garantindo a qualidade do suporte prestado ao Poder Judiciário goiano.

#### 4.3 PERFIL DOS RESPONDENTES

A etapa inicial da coleta de dados buscou delinear o perfil dos participantes, selecionando dez profissionais de quatro funções organizacionais estratégicas para o tema: gestão de contrato, fiscalização técnica, fiscalização administrativa e fiscalização setorial. Conforme detalhado nos critérios de seleção, todos os entrevistados são

servidores atuantes na área de contratos de terceirização da Diretoria do Foro da Comarca de Goiânia.

A presente análise tem por objetivo consolidar os achados obtidos a partir das respostas dos fiscais técnicos, fiscais administrativos, gestor/assessor (fiscais setoriais) e coordenador que atuam na gestão e fiscalização de contratos terceirizados no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO).

Uma informação de suma relevância para o rigor desta análise refere-se ao tempo de experiência na função: todos os profissionais estão à frente dessas áreas há um período que varia entre mais de 4 anos e menos de 4 anos. Esse resultado indica que mais de 61% da amostra possui maturidade na atividade, tendo vivenciado a transição e a consolidação de normativas importantes na última década, conforme evidenciado no Quadro 7. Dessa forma, os entrevistados possuem o embasamento prático necessário para avaliar criticamente a evolução dos métodos de fiscalização.

**Quadro 7 - Perfil dos participantes da pesquisa**

<b>Variáveis</b>	<b>Frequência Absoluta (n)</b>	<b>Frequência Relativa (%)</b>
<b>Gênero</b>	-	-
Masculino	7	65%
Feminino	3	35%
<b>Escolaridade</b>	-	-
Pós-graduação (Especialização)	9	87%
Ensino Médio	1	13%
<b>Experiência como Fiscal</b>	-	-
Mais de 4 anos	6	61%
Menos de 4 anos	4	39%

Fonte: Registros internos de julho (TJGO, 2025).

**Distribuição de Experiência:** 61% dos participantes atuam na fiscalização há mais de quatro anos, indicando que já estavam na função antes ou desde a publicação da IN 02/2008, instrução normativa que geriu por muitos anos os embasamentos da gestão e fiscalização de contratos na administração pública. Apesar de ter sido revogada pela IN 05/2017, buscou-se modernizar os processos, simplificar o planejamento e focar ainda mais na gestão de riscos. Os demais, 39% iniciaram suas atividades sob a defesa da legislação atual. **Qualificação Elevada:** O grupo demonstrou alto nível de instrução

acadêmica, com 87% possuindo especialização, o que contrastou com o baixo domínio técnico prático em áreas específicas como planilhas de custos e gestão de riscos identificados no relatório.

O estudo dos perfis revelou significativa heterogeneidade quanto à experiência e à maturidade técnica dos respondentes. Observou-se a presença de fiscais administrativos com uma década de atuação na área contratual, detentores de visão estratégica e aprofundamento técnico, especialmente no que se refere à análise documental trabalhista, previdenciária e à conferência de planilhas de custos e repactuações. Paralelamente, identificou-se fiscais técnicos com experiência inferior a 4 anos, cuja atuação é mais voltada ao acompanhamento da execução in loco dos serviços, controle de qualidade, verificação de quantitativos de pessoal e fiscalização dos insumos utilizados. Há ainda respondentes com função de coordenação ou assessoramento (fiscal setorial), cuja experiência evidenciou percepção institucional mais ampla, porém com menor envolvimento direto na rotina operacional.

#### 4.4 PERCEPÇÃO DOS FISCAIS EM RELAÇÃO ÀS FRAGILIDADES OPERACIONAIS

A diversidade de perfis analisados nas entrevistas permitiu constatar a existência de dois níveis distintos de maturidade institucional. O primeiro, mais consolidado, compreendendo profissionais que enxergam a fiscalização sob a ótica da gestão de riscos, da prevenção da responsabilidade subsidiária e da necessidade de padronização procedimental. O segundo, de natureza mais operacional, concentrou-se na execução cotidiana e nas dificuldades práticas decorrentes da limitação de pessoal e da complexidade contratual. Tal distinção evidenciou que, embora o modelo formal esteja estruturado, sua efetividade depende fortemente da qualificação individual do fiscal designado. Esse ponto revelou um dos fatores críticos centrais identificados na pesquisa: a limitação da capacidade operacional frente ao aumento da complexidade regulatória.

No tocante às rotinas e vivências, há um consenso quanto à relevância estratégica da fiscalização contratual. Os entrevistados destacaram que a atuação do fiscal ultrapassa a mera conferência documental, abrangendo análise preventiva de riscos trabalhistas, acompanhamento da saúde financeira da contratada, controle de encargos sociais e organização de registros para eventual auditoria. Também se ressalta a necessidade de clara distinção entre as funções de gestor e fiscal, reconhecendo que ao gestor competem atribuições gerenciais e decisórias — como planejamento, mensuração de riscos e

proposição de aditivos — enquanto ao fiscal incumbem atividades de campo e verificação da execução contratual. Sendo essa segregação, vista como essencial para a boa governança e para evitar conflitos de atribuições.

#### 4.5 MÉTODO DE ANÁLISE DE CONTEÚDO

O corpus da pesquisa foi composto por 10 entrevistas com gestores e fiscais de contratos do TJGO, além da análise documental de 6 processos de terceirização. O objetivo central foi identificar os fatores críticos que impactam o aprimoramento da gestão e fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada. Consoante a Campos:

No universo das pesquisas qualitativas, a escolha de método e técnicas para a análise de dados, deve obrigatoriamente proporcionar um olhar multifacetado sobre a totalidade dos dados recolhidos no período de coleta (corpus), tal fato se deve, invariavelmente, à pluralidade de significados atribuídos ao produtor de tais dados, ou seja, seu caráter polissêmico numa abordagem naturalística. Um método muito utilizado na análise de dados qualitativos é o de análise de conteúdo, compreendida como um conjunto de técnicas de pesquisa cujo objetivo é a busca do sentido ou dos sentidos de um documento (Campos, 2004, p. 611).

A análise dos dados foi conduzida por meio da técnica de Análise de Conteúdo, conforme proposto por Bardin (2016), estruturada em três fases fundamentais: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados. Esses estudos adotam as etapas clássicas do método evidenciando a permanência e pertinência científica desse procedimento na investigação de discursos e significados no âmbito das pesquisas sociais e educacionais (Dalla Valle & Ferreira, 2025).

Na fase da pré-análise, procedeu-se com a organização do corpus, composto pelas entrevistas ao questionário semiestruturado. O material revelou homogeneidade nas respostas — todos os respondentes tratam da gestão e fiscalização contratual —, mas heterogeneidade funcional, pois há diferentes perfis de atuação: fiscais administrativos com ampla experiência na análise documental e econômico-financeira; fiscais técnicos com foco na execução e qualidade dos serviços; gestor/assessor (fiscal setorial) com visão estratégica e normativa; e coordenação com atuação institucional recente. Essa diversidade permitiu captar múltiplas dimensões do fenômeno investigado. Foram evidenciadas recorrências discursivas relacionadas à insuficiência de pessoal, complexidade das repactuações, necessidade de capacitação, dependência da maturidade individual, fragilidades sistêmicas e desafios culturais na aplicação de penalidades.

Na etapa de exploração do material, foi realizada a codificação das unidades de registro — expressões e ideias centrais que se repetiam ou apresentavam relevância

semântica — tais como “análise de risco trabalhista”, “planilha de custos”, “repactuação”, “insuficiência de fiscais”, “controle documental mensal”, “IMR”, “registro formal”, “tolerância excessiva” e “comunicação formal, porém morosa”. A partir dessas unidades, foram construídas categorias temáticas que revelaram a estrutura latente do discurso dos participantes.

#### 4.6 CATEGORIAS DE ANÁLISE IDENTIFICADAS

A primeira categoria identificada refere-se à capacidade institucional e aos recursos humanos. A maioria dos respondentes aponta que o número de fiscais é insuficiente frente à quantidade e complexidade dos contratos. Conforme o entrevistado E:

O acúmulo de contratos por servidor compromete a profundidade da fiscalização, favorecendo uma atuação reativa, focada apenas no cumprimento de prazos e documentos. O excesso de demandas compromete a capacidade de acompanhamento contínuo e analítico, levando a falhas por sobrecarga e limitação de tempo.

Mesmo onde há segregação formal entre gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo, verifica-se acumulação de funções e sobrecarga operacional. Essa limitação compromete a profundidade da fiscalização, especialmente em etapas que demandam maior análise técnica, como repactuações e reequilíbrios econômico-financeiros. A inferência decorrente é que a capacidade operacional do órgão se encontra tensionada pelo aumento da complexidade normativa e pela multiplicidade de contratos sob acompanhamento.

A segunda categoria diz respeito à complexidade técnica e ao risco econômico-financeiro. As repactuações, reajustes e análises de planilhas de custos foram apontados como os momentos mais desafiadores da fiscalização. Os fiscais administrativos destacam que pequenos equívocos nos cálculos podem gerar prejuízos significativos ao erário, sobretudo em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, nos quais os encargos trabalhistas representam parcela substancial do valor global. Foi observado, assim, que a vulnerabilidade institucional é concentrada na dimensão econômico-financeira do contrato, exigindo elevado domínio técnico da legislação trabalhista, previdenciária e da formação de preços.

A terceira categoria teve relação com a governança e a segregação de funções. Há um consenso quanto à importância de distinguir claramente as atribuições do gestor e do fiscal. O gestor é percebido como responsável pelas decisões estratégicas, mensuração de riscos e proposição de aditivos, enquanto o fiscal atua na verificação concreta da execução

contratual. Essa segregação é considerada adequada sob a ótica da governança, mas sua eficácia depende da integração entre áreas — jurídico, financeiro e fiscalização — e da maturidade técnica dos agentes envolvidos. Sendo assim, a ausência de integração pode gerar retrabalho e até a perda de eficiência.

A quarta categoria envolve sistemas, controles e inteligência gerencial. Embora o IMR seja mencionado como ferramenta relevante, os respondentes indicaram limitações, como ausência de indicadores consolidados e dependência de controles manuais. Relataram a falta de um painel gerencial que permita visualizar dados históricos, índices de ocorrências, percentual de glosas, atrasos trabalhistas e rotatividade da mão de obra. Essa lacuna impede a adoção de um modelo preditivo de fiscalização, mantendo a atuação predominantemente reativa. A análise revelou que a transformação digital e o uso estratégico de dados são elementos ainda incipientes no contexto estudado.

A quinta categoria refere-se à cultura organizacional e à aplicação de sanções. Alguns fiscais técnicos mencionaram tolerância excessiva com falhas reiteradas e personalização da terceirização, o que enfraquece a aplicação de penalidades. Há uma percepção de que o modelo funciona, mas depende fortemente da postura individual do fiscal. Essa dependência revela fragilidade institucional, pois a qualidade da fiscalização varia conforme o perfil e a experiência do agente designado. Assim, o desafio não é apenas técnico, mas cultural, envolvendo consolidação de postura institucional orientada a desempenho e responsabilização.

A sexta categoria aborda capacitação e desenvolvimento profissional. Todos os respondentes reconhecem a importância das capacitações, mas apontam necessidade de maior frequência, aprofundamento técnico e segmentação por função. Sugere-se a inclusão de estudos de caso reais, treinamento específico em análise de planilhas de custos, gestão de riscos, compliance pública e técnicas de fiscalização em campo. A capacitação aparece como variável estratégica transversal, capaz de mitigar fragilidades estruturais e reduzir riscos institucionais.

Na fase de tratamento dos resultados e interpretação, foi observado que o modelo de gestão e fiscalização do TJGO é percebido como formalmente estruturado e normativamente adequado. Entretanto, sua efetividade prática depende menos da existência de regras e mais da capacidade técnica, integração sistêmica e maturidade institucional. A análise evidenciou interdependência entre as categorias: a insuficiência de pessoal amplia riscos econômico-financeiros; a ausência de inteligência gerencial reforça a dependência da atuação individual; e a capacitação contínua surge como mecanismo de fortalecimento institucional.

O núcleo interpretativo da análise indicou que os principais desafios não decorrem apenas de fatores externos relacionados às empresas contratadas, mas também de limitações internas de estrutura, sistemas e cultura organizacional. A fiscalização ainda apresentou caráter predominantemente reativo, com fragilidades na análise de risco e na consolidação de indicadores estratégicos. Ao mesmo tempo, há um reconhecimento do compromisso institucional com a governança, a segregação de funções e a capacitação dos atores envolvidos.

Foi concluído que os fatores críticos para o aprimoramento da gestão e fiscalização dos contratos terceirizados no TJGO concentram-se em três eixos estruturantes: o eixo estrutural, relacionado à suficiência de recursos humanos e integração de sistemas; o eixo técnico, vinculado ao domínio das análises econômico-financeiras e gestão de riscos; e o eixo cultural, referente à postura institucional diante de falhas e à aplicação consistente de penalidades. A superação desses desafios exige fortalecimento da inteligência gerencial baseada em dados, capacitação segmentada e institucionalização de práticas que reduzam a dependência da atuação individual, consolidando modelo de governança contratual orientado a risco, desempenho e proteção ao erário.

Como estratégias de superação, destacam-se propostas estruturadas em três níveis. No nível estratégico, recomenda-se a implantação de matriz de risco contratual prévia à assinatura, classificando contratos conforme valor, impacto institucional, histórico da empresa e grau de complexidade. Sugere-se ainda a criação de painel gerencial com indicadores consolidados e a implementação de programa permanente de compliance contratual. No nível tático, propõe-se padronização avançada de checklists, desenvolvimento de sistema digital integrado para registro de ocorrências em tempo real e capacitação segmentada por perfil funcional. Já no nível operacional, recomenda-se institucionalizar reuniões trimestrais de avaliação com as empresas contratadas, formalizar critérios de priorização da fiscalização em cenários de recursos limitados e implementar avaliação periódica de desempenho das contratadas.

#### 4.7 PRINCIPAIS FATORES CRÍTICOS IDENTIFICADOS

**Insuficiência de Recursos Humanos:** Ao analisar o bloco procedimental, emergiram fragilidades relevantes. A maioria dos entrevistados entende que o número de servidores designados para a fiscalização é insuficiente diante da complexidade normativa e da quantidade de contratos existentes. Mesmo quando considerado

formalmente adequado, o quadro funcional encontra-se sobrecarregado pela acumulação de funções, o que compromete a profundidade das análises, especialmente nas fases de repactuação e reequilíbrio econômico-financeiro. A maioria dos fiscais relatou um quadro insuficiente, gerando fiscalização superficial, priorização reativa e sobrecarga institucional.

**Fragilidade na Análise Econômico-Financeira:** Outro aspecto reiteradamente apontado como desafiador refere-se às repactuações e reajustes contratuais. Os fiscais administrativos destacaram que a análise das planilhas de formação de preços exige conhecimento técnico aprofundado, sendo pequenos erros capazes de gerar prejuízos significativos ao erário. A ausência de capacitação avançada nessa área amplia o risco institucional, sobretudo em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, nos quais os encargos trabalhistas representam parcela substancial do valor global. As repactuações e reajustes são os pontos de maior risco de erro financeiro e judicialização, devido à dependência de domínio técnico em planilhas de custos. Assim, consolida-se como fator crítico a fragilidade técnica na análise econômico-financeira.

**Deficiência em Inteligência Gerencial:** No que se refere aos sistemas de apoio, embora o IMR (Índice de Medição de Resultados) seja mencionado como ferramenta útil, sua efetividade é considerada parcial. Embora o IMR seja utilizado, faltam indicadores objetivos e um painel gerencial consolidado. Foi apontado a inexistência de um painel gerencial integrado que consolide indicadores estratégicos, tais como índice mensal de ocorrências, percentual de glosas aplicadas, frequência de atrasos trabalhistas e taxa de rotatividade da mão de obra. A dependência de controles manuais e planilhas isoladas dificulta a consolidação histórica de informações e impede a adoção de modelo preditivo de fiscalização. Evidencia-se, portanto, deficiência na inteligência gerencial baseada em dados.

**Comunicação e Formalização:** A comunicação entre o órgão e as empresas terceirizadas é descrita como, na maior parte das vezes, formal e protocolizada, o que assegura rastreabilidade e segurança jurídica, mas em diversas vezes é citada como informal e descentralizada, o que dificulta ações regulares de glosas. Existe uma cultura de repassar problemas de forma verbal, sem registro formal em documento próprio. Isso inibe ações eficientes contra irregularidades e dificulta a aplicação de penalidades.

**Dependência Individual e Cultura:** O modelo é centrado em pessoas, não em processos padronizados. Além disso, observa-se uma ingerência indevida, onde fiscais determinam alterações diretamente aos terceirizados (em vez de via preposto), o que pode caracterizar ilicitude na terceirização. Contudo, a excessiva formalização gera

morosidade na resolução de problemas emergenciais, como substituição de empregados ou correção de falhas operacionais. Essa rigidez procedimental, embora protetiva sob o aspecto jurídico, reduz a agilidade administrativa. O Quadro 8, ressalta os principais aspectos em que os entrevistados convergem e divergem de opinião.

**Capacitação:** Todos os entrevistados concordam que treinar a equipe é fundamental. Colocando as informações na prática, o conhecimento técnico real das pessoas ainda é baixo, indicado pelo símbolo ( $\mu < 3,00$ ), o que significa uma média aritmética inferior a 3 em uma escala regular. Ou seja, sabem que é importante, mas ainda não dominam o assunto.

**Sistemas:** Os entrevistados reconhecem que o "IMR" (Instrumento de Medição de Resultado) é uma ferramenta que ajuda no trabalho. Por outro lado, o sistema não é perfeito. Falta conexão entre diferentes áreas e os dados gerados não são fortes o suficiente para demonstrar confiança (indicadores robustos).

**Estrutura:** Existe o consenso de que é necessário separar quem é o "Gestor" de quem é o "Fiscal", trazendo a ideia de que quem executa não pode ser o mesmo que fiscaliza, para evitar conflitos. O "grau de maturidade" varia, significando que em alguns setores a execução é bem feita e organizada, mas em outros ainda é inconsistente.

#### 4.7.1 PRINCIPAIS FATORES CRÍTICOS IDENTIFICADOS

O Quadro 8, ressalta os principais aspectos em que os entrevistados convergem e divergem de opinião.

**Quadro 8 – Convergências e Divergências do conteúdo**

<b>Tema</b>	<b>Convergência</b>	<b>Divergência</b>
Capacitação	Considerada essencial por todos	Domínio técnico efetivo é baixo ( $\mu < 3,00$ )
Sistemas	IMR é uma ferramenta útil	Falta integração e indicadores robustos
Estrutura	Separação gestor/fiscal é necessária	Grau de maturidade para execução varia

Fonte: Elaborado pela Autora (2026).

No campo do controle e das experiências práticas, os respondentes convergem ao apontar que falhas como ausência de fiscalização documental mensal, tolerância excessiva com descumprimentos reiterados, desconhecimento das cláusulas contratuais e falta de registros formais podem comprometer significativamente a execução dos contratos. A cultura organizacional ainda revela traços de personalização da terceirização,

o que enfraquece a aplicação de penalidades e dificulta a consolidação de modelo orientado a desempenho.

Quanto às capacitações, todos reconhecem sua importância, mas indicam necessidade de maior frequência, aprofundamento prático e segmentação por função. É sugerido que os gestores, fiscais administrativos e fiscais técnicos recebam treinamentos específicos, com estudos de caso reais, especialmente nas áreas de gestão de riscos, compliance pública, análise avançada de planilhas de custos, técnicas de auditoria em campo e gestão de conflitos. Abaixo, foi apresentada uma tabela com base nas respostas dos entrevistados – 10, de A a J – e os fatores que, segundo eles foram considerados críticos e que precisam de melhorias.

**Quadro 9 – Fatores críticos identificados**

<b>Temas / Respondentes</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>	<b>G</b>	<b>H</b>	<b>I</b>	<b>J</b>	<b>Total</b>
Riscos Trabalhistas	X	X		X		X	X		X		6
Necessidade de Capacitação	X	X	X			X	X	X	X	X	8
Uso de IMR/Indicadores	X	X	X	X	X		X	X	X	X	9
Escassez de Pessoal				X	X		X	X		X	5
Falha na Comunicação Intersetorial	X	X	X	X	X			X	X	X	8
Sistemas/Automação como Solução	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	10

Fonte: Elaborado pela Autora (2026).

O Quadro 9, revela um cenário onde há um consenso quase absoluto sobre a tecnologia, mas aborda alguns desafios estruturais na gestão de pessoas e processos. É relatado aqui, algumas falas de grande relevância durante a elaboração do quadro anterior, bem como das avaliações posteriores.

Conforme observado, existe um consenso absoluto de que a automação e o uso de sistemas são o caminho para a solução dos problemas, com a concordância de todos os respondentes (A, B, C, D, E, F, G, H, I e J).

O entrevistado A relata: "Minha visão sobre a gestão é pautada em dados; por isso, defendo veementemente o uso de IMR e indicadores." Respondente E: "Eu concordo com o uso de indicadores, pois eles provam tecnicamente que nossa entrega é considerável e mensurável, mas insuficiente em volume." O fiscal H: "Acredito na importância dos

indicadores, mas hoje eles só servem para mensurar o tamanho do nosso prejuízo operacional.” Resposta do fiscal J: “Eu vejo o uso de indicadores como algo positivo para evidenciar que estamos trabalhando com uma estrutura mínima.”

O uso de IMR/Indicadores é visto como positivo por quase todo o grupo. A única exceção é o respondente F, sugerindo que ele pode estar em uma área onde a medição de desempenho não é vista como útil, abordando: “Vou ser bem direto: não vejo essa 'mágica' que todos atribuem aos IMRs e indicadores. Na minha área, o trabalho é mais orgânico e essa medição constante me parece burocracia desnecessária.”

A necessidade de capacitação é um ponto crítico para 8 entrevistados (A, B, C, F, G, H, I e J). Apenas os respondentes D e E não assinalaram essa carência, o que pode indicar que suas equipes já possuem o domínio técnico necessário. Conforme as respostas dos entrevistados A, F e I, observamos que a necessidade de treinamento não é uma realidade na gestão de suas equipes: “A necessidade de capacitação aqui é urgente; sem o domínio técnico, os indicadores servem apenas para documentar a nossa ineficiência. reconheço que meu pessoal precisa de capacitação”; “A falta de preparo técnico me preocupa muito, especialmente quando olho para os Riscos Trabalhistas”. “Meu medo é que a falta de conhecimento técnico leve a erros de segurança ou conformidade que possam gerar problemas legais sérios no futuro”; “A capacitação e a implementação de novos sistemas resolveriam 90% dos meus problemas”. Mas quando perguntando sobre o tema, os respondentes D e E relatam: “Diferente da maioria, eu não venho aqui pedir treinamento. Minha equipe é de elite, técnica e extremamente capaz”; “Não assinalei carência de capacitação porque confio plenamente no domínio técnico do meu time atual”.

A escassez de pessoal é o problema menos citado no geral (50%), mas afeta especificamente os respondentes D, E, G, H e J, que retrataram o cenário, respectivamente como: “A escassez de pessoal atingiu um nível crítico onde a qualidade técnica já não compensa o volume de demanda”; “Nosso gargalo é quantitativo: a escassez de pessoal é o que nos impede de escalar”; “Os indicadores mostram um cenário desafiador: temos escassez de pessoal e, os poucos que restam, carecem de capacitação”; “A falta de pessoal combinada com a necessidade de capacitação cria um ambiente de alta pressão e baixa eficiência”; “Sofro com a escassez de pessoal e com a carência técnica desse grupo reduzido. É difícil treinar alguém quando não há tempo nem para as tarefas básicas do dia a dia”.

É importante notar que D e E, que não pediram capacitação, são justamente os que sofrem com a falta de mão de obra, sugerindo que o problema deles é quantidade, não

qualidade. O respondente D afirma: "Diferente da maioria, que sempre solicitam cursos de aperfeiçoamento, eu não venho aqui falar de treinamento. Minha equipe é de elite, técnica e extremamente capaz. O que eu preciso é de gente! A escassez de pessoal atingiu um nível crítico onde a qualidade técnica já não compensa o volume de demanda."

A desarticulação entre setores atinge 8 dos 10 respondentes. Apenas F e G parecem trabalhar em fluxos comunicativos mais fluidos ou isolados. Relatando F: "Talvez porque eu trabalhe de forma mais isolada e direta, a comunicação é realizada de forma mais rápida e gera resultados" e G:

A colaboração entre os diferentes setores envolvidos na contratação pública — especialmente fiscalização, área jurídica e área financeira — é essencial para garantir a conformidade, a segurança jurídica e a efetividade da execução dos contratos. A atuação isolada de cada unidade tende a gerar lacunas, retrabalho e aumento de riscos institucionais.

Os Riscos Trabalhistas são uma preocupação para a maioria (60%), englobando os respondentes A, B, D, F, G e I. Os demais (C, E, H e J) parecem não visualizar esse risco como imediato. Os respondentes G e H são os que identificam o maior número de problemas simultâneos, apontando falhas em quase todas as categorias. C e I, focam na falta de treinamento, falhas de comunicação e necessidade de sistemas, mas não sentem falta de pessoal. O respondente F é o único que não vê utilidade na presença de indicadores e o único que não aponta falhas de comunicação, mas está preocupado com riscos trabalhistas e capacitação.

A consolidação dos dados obtidos nas entrevistas permitiu a construção de uma Matriz de Correlação Temática, ferramenta que, segundo Souza (2017), viabiliza o cruzamento sistemático entre os relatos e os perfis profissionais dos respondentes (identificados de A a J).

**Quadro 10 – Matriz de Correlação Temática**

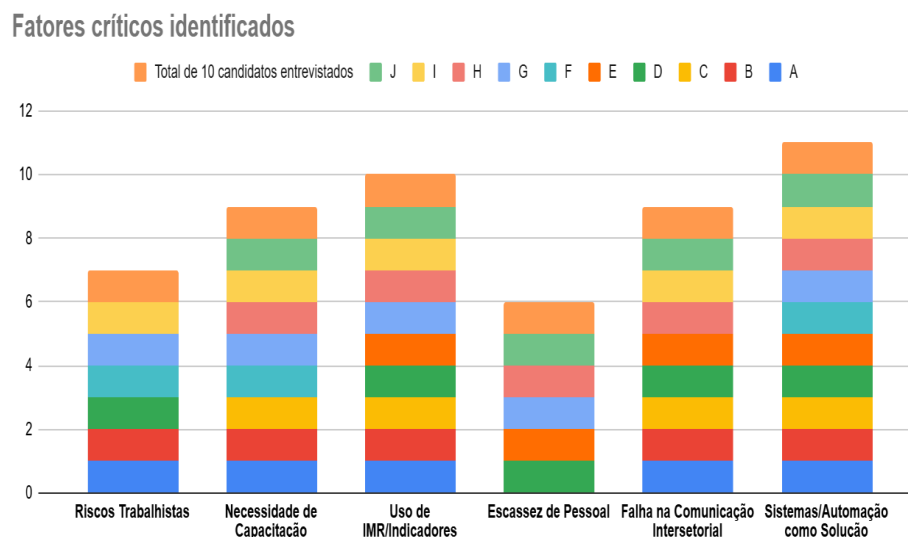
<b>Objetivo Específico (OE)</b>	<b>Categorias de Análise (Bardin)</b>	<b>Referencial Teórico Principal</b>	<b>Evidência Empírica (Respondentes)</b>	<b>Frequência de Menção</b>
OE 1: Descrever a gestão e fiscalização de mão de obra e principais contratos do TJGO.	Estrutura e Governança: Divisão entre gestão e fiscalização; modelos de preço global e por lote.	Bresser-Pereira (Nova Gestão Pública); Lei 14.133/21.	Consenso sobre a necessidade de segregação de funções e uso de instrumentos como o TR e ETP.	Alta (100%)
OE 2: Analisar fatores críticos para	Limitações Técnicas e	Santos, Andrade e Lima (Valores	Capacitação: Crítica para 80%	Média-Alta (70%)

a gestão/fiscalização na perspectiva dos servidores.	Humanas: Escassez de pessoal; riscos trabalhistas; lacunas de capacitação.	Públicos); Luendy (Desafios Estruturais).	do grupo. Riscos: Citado por 60% (Respondentes A, B, D, F, G, I).	
OE 3: Propor estratégias para melhorar as práticas de fiscalização pública.	Modernização e Inteligência: Automação; uso de dashboards; IMR; compliance.	Laudon & Laudon (TI e Modernização); Justen Filho (Controle e Interesse Público).	Automação: Consenso absoluto como solução para falhas de comunicação.	Máxima (100%)

Fonte: Elaborado pela Autora (2026).

A sistematização favoreceu a leitura do material (BARDIN, 2016), sendo uma peça fundamental para validar os achados da pesquisa ao demonstrar que desafios e soluções são reconhecidos, independentemente do tempo de atuação ou da função exercida pelos servidores.

**Gráfico 1 – Fatores críticos identificados (entrevistas)**



Fonte: Elaborado pela Autora (2026).

As informações obtidas nas entrevistas foram organizadas e agrupadas por temas. Esse processo permitiu a criação do Gráfico 1, que mostra a opinião de cada participante sobre os pontos críticos do estudo. Dessa forma, a visualização das informações se tornou mais fácil, onde as opiniões dos entrevistados coincidem ou se diferenciam na prática.

O ponto de maior consenso entre os entrevistados foi a necessidade de sistemas e automação, citada por todos os entrevistados. Essa correlação indica uma maturidade institucional sobre o entendimento de que a modernização tecnológica é o principal caminho para reduzir falhas humanas e otimizar processos manuais de fiscalização. Logo, destacou-se o uso do IMR (Instrumento de Medição de Resultado), mencionado por nove dos dez respondentes, consolidando-o como a ferramenta métrica padrão do órgão, embora as entrevistas revelem a necessidade de torná-lo menos subjetivo, mais detalhado e assertivo. Ainda, segundo o entrevistado A:

O Instrumento de Medição de Resultados – IMR, é um formulário previsto no Termo de Referência para avaliar possíveis ocorrências que podem afetar a execução do contrato. Por ele, se verifica se o contrato está sendo prestado de forma efetiva e caso não esteja, pode resultar em perdas financeiras para a empresa contratada.

Outro dado relevante revelado pelo gráfico é a forte correlação entre a escassez de capacitação e as falhas na comunicação intersetorial, ambas com 80% de recorrência. Esses números sugerem que os problemas enfrentados na ponta da fiscalização muitas vezes têm origem em etapas anteriores, como a elaboração do termo de referência ou a falta de alinhamento com os setores jurídico e financeiro, conforme abordado pelo entrevistado H:

O jurídico elabora as regras do Termo de Referência. O que deve ser contratado, como deve ser contratado, o quantitativo, o valor do contrato etc. O fiscal verifica se o estabelecido está correto, se deve ser feito algum desconto no pagamento e autoriza o pagamento. O financeiro, de acordo com o estabelecido pelo jurídico e avaliado pelo fiscal, faz o pagamento. Uma cadeia sequencial que deve estar em pleno funcionamento.

Por fim, a preocupação com os riscos trabalhistas apresentou uma correlação significativa (60%), especialmente entre os fiscais com maior tempo de experiência (Respondentes A, D, G e I), “Sinto que qualquer erro procedimental, por mais banal que pareça, pode se desdobrar em uma sanção legal ou em um passivo oneroso para o Tribunal”; “O excesso de jornada e o estresse são campos férteis para processos judiciais”; Os riscos trabalhista são uma realidade diária. Sinto que estamos operando no limite absoluto da segurança e da legalidade”; “Hoje, a desarticulação entre setores nos expõe a riscos trabalhistas porque as informações se perdem no caminho, e o que era para ser um processo padrão vira um 'jeitinho' perigoso. Se profissionalizarmos a comunicação e o treinamento, o risco jurídico desaparece”. Esse resultado demonstra que a percepção de vulnerabilidade jurídica do Tribunal aumenta conforme a vivência prática do servidor com a gestão da mão de obra terceirizada. Em suma, a correlação temática reafirma que o aprimoramento da gestão contratual no TJGO depende de um tripé composto por

investimento tecnológico, integração entre setores e formação contínua dos agentes públicos.

A partir da análise comparativa das respostas dos entrevistados, foi possível sintetizar os principais fatores críticos para a adequada gestão e fiscalização dos contratos terceirizados no TJGO: insuficiência de recursos humanos; complexidade técnica das repactuações; ausência de sistema integrado de indicadores; dependência excessiva da atuação individual; fragilidade na aplicação de penalidades; e necessidade de amadurecimento cultural orientado à governança.

Conclui-se que o modelo de gestão e fiscalização do TJGO apresenta uma base normativa e estrutural adequada, com uma clara separação de funções e iniciativas de capacitação. Entretanto, sua efetividade depende da consolidação de mecanismos estruturais que reduzam a dependência da atuação individual e fortaleçam a governança baseada em risco, indicadores objetivos e integração sistêmica. O amadurecimento institucional nessa direção tende a promover maior segurança jurídica, eficiência administrativa e proteção ao erário, contribuindo para a profissionalização da gestão de contratos terceirizados no âmbito do Poder Judiciário estadual.

#### 4.8 NUVEM DE PALAVRAS

Com base na análise das questões semiestruturadas e das respostas dos entrevistados, foi elaborada uma nuvem de palavras que sintetiza os termos mais recorrentes e relevantes encontrados nos relatos. Para esta construção, foram filtrados termos técnicos e conceitos-chave que aparecem de forma consistente em todos os anexos.

A análise dos termos extraídos foi obtida através do programa *Voyant Tools*, após a transcrição das entrevistas que revelou as palavras “Fiscalização” e “Contratos” como constituintes dos eixos centrais do corpo textual, o que refletiu diretamente na atividade-fim de todos os participantes da pesquisa. Complementarmente, a recorrência dos conceitos de “Risco” e “Trabalhista” evidenciou uma preocupação constante com a mitigação da responsabilidade subsidiária do órgão frente às contratações. No que tange aos mecanismos de controle, o IMR (Instrumento de Medição de Resultado) é frequentemente citado como ferramenta essencial para a aferição da qualidade, ainda que acompanhado de ressalvas quanto à subjetividade em sua aplicação. A necessidade de “Capacitação” também emerge como um tema urgente, impulsionada pela crescente

complexidade normativa, a exemplo da transição para a Lei nº 14.133/2021. Por fim, as menções a “Sistemas”, “Automação” e ao caráter “Intersetorial” da gestão sugerem que o êxito contratual depende tanto da redução de falhas humanas por meio da tecnologia quanto da eficiência na comunicação entre as áreas jurídica, financeira e operacional. Em suma, os dados indicam que a percepção dos servidores oscila entre o rigor técnico documental e a aspiração por uma governança mais estratégica e automatizada.

**Figura 2 – Nuvem de palavras**



Fonte: Elaborado pela autora, 2026.

Na nuvem de palavras apresentada, a composição visual da nuvem utiliza a variação cromática como um recurso semântico, onde as cores escuras ou vibrantes são empregadas para destacar os termos de maior frequência ou peso no texto. Em contrapartida, as cores claras ou em tons pastéis são destinadas aos termos que apareceram com menor recorrência, representando conceitos que, embora presentes, possuem uma relevância secundária ou periférica no conjunto de dados coletados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização deste estudo permitiu uma compreensão aprofundada acerca dos desafios inerentes ao aprimoramento da gestão e fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, alcançando-se, plenamente, o objetivo geral proposto. Ao retomar a trajetória desta investigação, evidencia-se que a estrutura de gestão do Tribunal, embora amparada por uma legislação moderna e diretrizes institucionais claras, enfrenta barreiras operacionais que limitam a eficácia plena dos controles previstos na Lei nº 14.133/2021. A análise descritiva da estrutura vigente revelou que a complexidade dos contratos, especialmente aqueles voltados para serviços auxiliares e administrativos, exige uma vigilância que vai além da conformidade documental, demandando uma integração sistêmica que a instituição ainda busca consolidar.

Quanto à perspectiva dos servidores sobre os fatores críticos (segundo objetivo), os resultados evidenciaram lacunas significativas onde a insuficiência de recursos humanos especializados e a elevada carga de processos manuais sobrecarregam os agentes envolvidos, tornando a fiscalização predominantemente reativa em vez de preventiva. Um dos achados mais críticos foi o consenso sobre a modernização tecnológica, uma vez que a ausência de sistemas integrados de inteligência gerencial compromete a precisão no registro de ocorrências e na comunicação intersetorial, gerando uma dependência excessiva da postura individual e da experiência de cada servidor. Diante desse cenário, concluiu-se que os fatores críticos de sucesso para o aprimoramento da governança contratual no TJGO residem na transição de um modelo de controle formal para um modelo orientado a resultados e gestão de riscos.

Como propostas de melhoria, que constitui o último objetivo específico, aponta para a necessidade de uma transição para a governança digital. Sugere-se a criação de painéis de controle (*dashboards*) que mostrem indicadores de desempenho de forma clara. O uso de sistemas digitais para acompanhar os resultados em tempo real tornará as avaliações mais justas e baseadas em dados, diminuindo opiniões pessoais. Este estudo recomenda a criação de uma matriz de riscos antes da assinatura dos contratos. Isso permitirá classificar cada serviço de acordo com a sua importância e dificuldade, ajudando o Tribunal a colocar os fiscais onde eles são mais necessários. Além disso, é fundamental que o TJGO ofereça treinamentos contínuos para os servidores, focando em análise de custos, regras de conformidade e fiscalização prática. O objetivo é evitar condenações judiciais para o Tribunal e proteger o dinheiro público.

O estudo concentrou-se na realidade da Divisão de Serviços Gerais do Fórum Cível de Goiânia, podendo não refletir as particularidades das comarcas do interior ou de outras unidades administrativas menores. E como sugestão para pesquisas futuras, realizar um estudo comparativo entre o modelo de fiscalização do TJGO e de outros Tribunais de Justiça (como o TJSP ou TJMG) que já implementaram painéis de BI (*Business Intelligence*) maduros.

Por fim, recomenda-se que o Tribunal seja mais rigoroso na aplicação de punições quando as empresas contratadas falharem repetidamente. Isso garante que a terceirização traga agilidade e eficiência ao Judiciário, sem abrir mão de um controle rígido sobre os gastos.

## 6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. W. L. de. **Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos**. Revista do TCU, Brasília, p. 53-62, 2009.

ANDERSEN, J. B. **Navigating the conceptual space of performance**. Public Administration Review, v. 76, n. 6, p. 862-863, 2016.

ANSELL, C.; GASH, A. **Collaborative governance in theory and practice**. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

ARAÚJO, E. N. de. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BARBOSA, M.; VIEIRA, E. T.; SANTOS, M. J. dos. **Trabalhadores terceirizados da área meio no âmbito da administração pública federal: assimetrias sociais e precarização**. Latin American Journal of Business Management, v. 12, n. 2, 2021. Disponível em: <https://lajbm.com.br/index.php/journal/article/view/679>. Acesso em: 11 mar. 2025.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2016.

BARROS NETO, J. P. **Teorias da administração: curso compacto – manual prático para estudantes e gerente profissionais**. 2. ed. Rio de Janeiro: QualityMark, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **A Reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BASSO, G. M. **Terceirização e mundo globalizado: o encadeamento produtivo e a complementaridade de serviços como potencializadores da formalização de contratos**. Revista do TCU, Brasília, v. 74, n. 4, p. 89, 2008.

BENDIX, Reinhard. **Max Weber: um perfil intelectual**. Tradução de Magda Lopes e Maria Alice Máximo. Brasília: Editora UnB, 1986. p. 270-271.

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. Caxias do Sul: EducS, 2007.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>. Acesso em: 10 mar. 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: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta. Brasília, DF: MPDG, 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. 86 p. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: 22 març. 2026.

BRASIL. **Mare – White paper on administrative reform in Brazil**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão. Brasília, DF, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm). Acesso em: 3 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**. 4. ed. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 21.268/2022. Goiás, 2022**. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/105266/pdf>. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Plano de Gestão 2023-2025**. Goiás, 2025. Disponível em: [https://www.tjgo.jus.br/images/docs/CCS/TJGOPLANO\\_DE\\_GESTAO2023-2025\\_2.pdf](https://www.tjgo.jus.br/images/docs/CCS/TJGOPLANO_DE_GESTAO2023-2025_2.pdf). Acesso em: 25 ago. 2025.

BRAUNERT, M. B.; BERNARDO, K. A. S.; BRIDI, M. A. C. **Impactos da Reforma Administrativa Sobre as Formas de Contratação e a Estabilidade no Setor Público**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 26, n. 84, p. 1-19, 2021. DOI: 10.12660/cgpc.v26n84.83056.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma administrativa brasileira na década de 90**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova, n. 45, p. 49-95, 1998.

BOYATZIS, R. **The competent manager: a model for effective performance**. New York: John Wiley & Sons, 1982.

CADEMARTORI, L. H. U.; SIMÕES, R. C. **A sobrevivência do elo patrimonialista na reforma administrativa gerencial do Estado brasileiro**. Revista Opinião Pública, n. 11, ano VII, p. 225-226, 2009.

CAMARÃO, T. M. C.; DANIEL, F. A. S. A. M. **A fase interna da licitação: distinções entre projeto básico e termo de referência**. Fórum de Contratação e Gestão Pública, p. 15, 2013.

CAMARGO, F. de O.; GUIMARÃES, K. **O princípio da eficiência da gestão pública.** CESUC, n. 28, 2013.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. **Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde.** Rev Bras Enferm, Brasília, n. 57, p. 611-614, set./out. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reben/a/wBbjs9fZBDrM3c3x4bDd3rc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 fevereiro, 2026.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição.** Coimbra: Almedina, 2000.

CARBONE, P. P.; BRANDÃO, H. P.; LEITE, J. B. D. **Gestão por competências e gestão do conhecimento.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHAVES, F. B.; ROSA, A. W. **Da fiscalização contratual como meio para busca de eficiência na Administração Pública.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 24, n. 5817, 5 jun. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/73487>. Acesso em: 26 dez. 2024.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 219, de 9 de dezembro de 2016.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1028>. Acesso em: 28 ago. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Instrução Normativa nº 5, de 15 de junho de 2017.** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta. Brasília, DF: CNJ, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Manual de Orientação para Gestão e Fiscalização de Contratos.** Brasília, DF: CNJ, 2020.

COSO. **Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance.** Committee of Sponsoring Organizations, 2017.

COSTA, F. L. da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.** Revista de Administração Pública, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

COSTA, F. L. da. **Condicionantes da reforma do Estado no Brasil.** In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 10., 2005, Santiago. Anais [...]. Santiago: CLAD, 2005.

COUTO, C. G. Modernização. ANDRADE, R. de C.; JACCOUD, L. **Estrutura e organização do Poder Executivo.** Brasília: Enap, 1993. v. 1, p. 109-202.

DALLA VALLE, Paulo Roberto; FERREIRA, Jacques de Lima. **Análise de conteúdo na perspectiva de Bardin: contribuições e limitações para pesquisa qualitativa em educação.** *Educação em Revista*, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/hhywJFvh7ysP5rGPn3QRFWf/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 14 de março de 2026.

DAVIS, F. S. **Terceirização e multifuncionalidade.** São Paulo: STS, 1992.

DEMING, W. E. **Out of the crisis.** MIT Press, 1990.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens.** Porto Alegre: Artmed, 2006.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 33. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 34. ed., 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo.** 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

EDITORIAL. **Revista do Serviço Público,** Rio de Janeiro, v. 88, n. 1, p. 3, jul. 1960.

FARIA, G. H. **Indicadores de eficiência do pregão eletrônico.** São Paulo: Dialética, 2011.

FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo.** 3. ed. Brasília: Liber Livro, 2018.

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

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIOSA, L. A. **Terceirização: uma abordagem estratégica.** São Paulo: Pioneira, 1995.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Guia Prático de Contratações e Gestão de Contratos.** Goiânia: TJGO, 2024. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br>. Acesso em: 05 abr. 2026.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Plano de Gestão: Biênio 2023-2025.** Goiânia: TJGO, 2023. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br>. Acesso em: 05 abr. 2026.

GOMES, N. P. **Análise de dados qualitativos: a utilização de softwares e nuvens de palavras**. Revista Cuidarte, v. 10, n. 3, 2019.

HOLLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOOD, C. **A public management for all seasons?** Public Administration, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBCG, 2015.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Forense, 2024.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 18. ed., 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

KEINERT, T. M. M. **Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92)**. Revista de Administração de Empresas, v. 34, n. 3, p. 41-48, maio/jun. 1994.

KINCZESKI, G. N. **Fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados**. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) – UFSC, Florianópolis, 2020.

KRIPPENDORFF, K. **Content analysis: an introduction to its methodology**. 3. ed. Thousand Oaks: Sage, 2013.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LAUDON, K.; LAUDON, J. **Management information systems**. 15. ed. Pearson, 2015.

LEIRIA, J. S.; SARATT, N. **Terceirização: uma alternativa de flexibilidade empresarial**. São Paulo: Gente, 1995.

LORENZI JUNIOR, D.; PILGER, A. H. **Gestão de riscos: um estudo multicase do processo de contratação de mão de obra terceirizada em uma instituição de ensino federal**. Revista Organizações em Contexto, v. 20, n. 40, p. 31-53, 2024. DOI: 10.15603/1982-8756/roc.v20n40p31-53.

LUEDY, A.; MENDES, V. L. P. S.; RIBEIRO JUNIOR, H. C. **Gestão pública por resultados**. O&S, v. 19, n. 63, p. 641-659, 2012.

MADEIRA, José Maria Pinheiro; MADEIRA, Daniela Cristiana Pinheiro. **A fiscalização dos contratos administrativos como instrumento de eficiência na gestão pública**. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 4, n. 1, p. 1-20, 2018.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- MARQUES, A. R. N. **A ciência do direito**. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2001.
- MARTINS, S. P. **A terceirização e o direito do trabalho**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da administração**. Ed. compacta. São Paulo: Atlas, 2008.
- MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da administração**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MAZZA, A. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos**. 3. ed., 2021.
- MEDEIROS, S. S.; RODRIGUES, M. M. O gerencialismo, reforma do Estado e da educação no Brasil. **Revista Educação em Questão**, v. 48, n. 34, p. 216-240, 2014.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MENDES, Francisco Itamar. **Terceirização e gestão de contratos na administração pública**. Curitiba: Appris, 2020.
- MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2012.
- MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual de Gestão de Contratos Administrativos**. Brasília, 2020.
- MIRAGILA, L. M. M. **A terceirização trabalhista no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.
- MIRANDA, A. R. O. **Descoberta de conhecimento em texto aplicada a um sistema de atendimento**. Rio de Janeiro: URF, 2009.
- MONDO, B. V. **Métodos de detecção de fraude e corrupção em contratações públicas**. Transparência Brasil, 2017.
- MOTTA, F.; VASCONCELOS, I. F. G. de. **Teoria Geral da Administração**. 3. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

NETO, Manoel de Jesus de Barros. O DASP e a modernização administrativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 489-502, maio/jun. 2006.

NEVES, T. R. L. D.; GASPARETTO, V. Mecanismos de Controle em Relações de Terceirização de Serviços no Setor Público. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 25, n. esp., p. 291-307, 2022. DOI: 10.51341/cgg.v25iesp.2871.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **The knowledge-creating company**. New York: Oxford University Press, 1995.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

OLIVEIRA, D. P. R. **Administração de recursos humanos**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**. Nova York: Addison-Wesley, 1992.

PACHECO, R. S. Administração pública nas revistas especializadas: Brasil, 1995-2002. **RAE**, v. 43, n. 4, p. 63-71, 2003.

PADILHA, A.; ARAÚJO, E. C.; SOUZA, J. P. Influência das incertezas nas contratações públicas. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 7, n. 1, p. 67-84, 2018.

PAINES, A. T.; AGUIAR, M. R. V.; PINTO, N. G. M. A governança no setor público segundo a IFAC. **Nucleus**, v. 15, n. 1, p. 351-366, 2018.

PAULA, A. P. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Taquaral, Campinas, 2004.

PEREIRA JUNIOR, J. T.; DOTTI, M. R. A responsabilidade dos fiscais da execução. **FCGP**, v. 10, n. 120, dez. 2011.

PETERS, B. G. **The changing nature of public administration: from easy answers to hard questions**, 2015.

PINTO JÚNIOR, H. Q.; PIRES, M. C. P. Assimetria de informações e problemas regulatórios. 22 set. 2009. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/doc/notas\\_tecnicas/Nota\\_Tecnica\\_ANP\\_009\\_2000.pdf](http://www.anp.gov.br/doc/notas_tecnicas/Nota_Tecnica_ANP_009_2000.pdf). Acesso em: 18 fev. 2025.

PORTAL ARCHA. **Gestão do ciclo de vida dos contratos e o papel do fiscal**. 17 ago. 2023. Disponível em: [portalarcha.com](http://portalarcha.com). Acesso em: 26 ago. 2025.

QUEIROZ, C. A. R. S. **Manual de terceirização: como encontrar os caminhos para a competitividade**. São Paulo: STS, 1998.

QUEIROZ, C. A. R. S. **Manual de terceirização**. São Paulo: STC, 1998.

- RAMOS, D. M. O. **Terceirização na administração pública**. São Paulo: LTr, 2001.
- REZENDE, D. A. **Planejamento de sistemas de informação e informática**. São Paulo: Atlas, 2018.
- REZENDE, F. Empresa pública e a intervenção do Estado na economia. In: IPEA. **A empresa pública no Brasil**. Brasília: Ipea, 1974.
- RODRIGUES, P. S. **Contratos administrativos sob a perspectiva da gestão e fiscalização**. Monografia – AVM Faculdade Integrada, 2012. Disponível em: <[www.avm.edu.br/docpdf/monografias\\_publicadas/K219661.pdf](http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/K219661.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2025.
- SANTANA, J. E.; CAMARÃO, T. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- SANTOS, A. L.; BIAVASCHI, M. B. A terceirização no contexto da reconfiguração do capitalismo contemporâneo. **Revista do TST**, v. 80, n. 3, p. 19-35, jul./set. 2014.
- SANTOS, B. S. et al. Nuvem de palavras como estratégia de análise de dados qualitativos: um relato de experiência. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 70, n. 6, p. 1433-1438, 2017.
- SANTOS, N. M. L.; ANDRADE, D. M.; LIMA, J. B. Valores Públicos e Contratação de Serviços Terceirizados: Desafios no Setor Público. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 3, p. 1-18, 2019. DOI: 10.21118/apgs.v11i3.5888.
- SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2016.
- SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2017.
- SOUZA, N. V. D. O. O uso de softwares na análise de dados qualitativos: uma experiência de sistematização. **Revista Enfermagem UERJ**, v. 25, 2017.
- TUOMINEN, T. **Outsourcing framework for delivery planning team**. Jyväskylä University, 2020.
- VAXEVANOVA, A.; KONSTANTOPOULOSA, N. Basic principles: the philosophy of outsourcing, 2014.
- VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## 7. APÊNDICES

## Apêndice A

Quadro 4 – Roteiro de entrevista

Problema de pesquisa	Perguntas para o roteiro de entrevista
Quais os principais desafios encontrados para o aprimoramento da gestão e fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada no TJGO?	
	01) Qual é a sua função atual no órgão público?
	02) Há quanto tempo você atua em atividades relacionadas à gestão ou fiscalização de contratos terceirizados?
	03) Como você descreveria sua experiência na gestão e/ou fiscalização de contratos terceirizados até o momento?
	04) Quais são, em sua opinião, as principais responsabilidades de um gestor ou fiscal de contratos dentro do órgão?
	05) Na sua vivência, o que é preciso saber e fazer para desempenhar essas funções de forma eficaz?
	06) Você considera que o número de servidores designados para a gestão e fiscalização de contratos é suficiente para atender às demandas? Por quê?
	07) Como estão estruturados atualmente os processos de acompanhamento contratual no órgão? Você acredita que essa estrutura é adequada?

	08) Há sistemas ou ferramentas que apoiam a fiscalização? Como avalia sua efetividade?
	09) Quais aspectos da fiscalização contratual (inicial, mensal, final, prorrogações, repactuações, reajustes) você percebe como mais desafiadores? Por quê?
	10) Como ocorre, na prática, a comunicação entre o órgão e as empresas terceirizadas? Existem pontos fortes e fragilidades nesse processo?
	11) Na sua experiência, quais falhas de gestão ou fiscalização podem comprometer de forma significativa a execução dos contratos?
	12) Você considera que há um controle sistemático dos insumos, equipamentos e serviços demandados pelos contratos? Explique.
	13) Você já participou de capacitações voltadas à gestão e fiscalização de contratos? Em caso afirmativo, como avalia a qualidade e a utilidade desses treinamentos?
	14) Na sua percepção, quais seriam os conteúdos mais relevantes a serem incluídos em futuras capacitações para aprimorar a atuação de gestores e fiscais?
	15) Em sua opinião, o atual modelo de gestão e fiscalização de contratos do órgão garante a efetividade e a regularidade das contratações? Por quê?
	16) Quais práticas bem-sucedidas você destacaria no acompanhamento de contratos terceirizados na sua unidade ou no órgão?
	17) Que sugestões de melhoria você considera prioritárias para fortalecer os processos de gestão e fiscalização de contratos terceirizados?
	01) Em um cenário onde a fiscalização enfrenta recursos limitados (tempo, pessoal, etc.), que critérios você usaria para priorizar quais

	contratos ou cláusulas fiscalizar com mais rigor?
	02) Na sua opinião, quais são os maiores desafios na fiscalização de contratos públicos hoje? Como você proporia superá-los?
	03) Qual é a importância da colaboração entre diferentes setores (como o fiscalizador, o jurídico e o financeiro) para garantir a conformidade dos contratos? Dê um exemplo prático.
	04) Como você acha que a análise de dados e indicadores de desempenho pode ser usada para prever e evitar problemas antes que eles ocorram em um contrato?
	05) Que ferramentas ou tecnologias você sugere para modernizar e tornar mais eficiente a fiscalização de contratos públicos? Por que elas seriam eficazes?
	06) Que elementos adicionais poderiam ser considerados para o aprimoramento da gestão e da fiscalização, que não foram contemplados nas discussões prévias?

Fonte: Elaborado pela Autora (2025).

## Apêndice B

**TERMO DE CONSENTIMENTO**

Eu, \_\_\_\_\_ fui esclarecido (a) sobre todas as informações acima descritas e concordo em participar voluntariamente da pesquisa intitulada **“DESAFIOS PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS”**, realizada por Deborah Ribeiro da Silva, aluna do Programa de Mestrado da Unialfa. Autorizo a utilização das informações obtidas através de entrevista semiestruturada com a finalidade de desenvolver a pesquisa citada. Concedo também o direito de uso para quaisquer fins de ensino e divulgação em jornais e/ou revistas científicas, desde que mantenha o sigilo sobre a minha identidade, podendo utilizar pseudônimos. Fui informado(a) dos propósitos e objetivos da pesquisa, estando ciente de que a minha participação é voluntária e de que posso a qualquer momento me desligar da pesquisa sem nenhum constrangimento. Tendo em vista os registros acima, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa.

**GOIÂNIA, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2026.**

---

Assinatura