

## **SANÇÕES ADMINISTRATIVAS EM CONTRATOS DE SERVIÇOS: ANÁLISE MULTICRITÉRIO COMO AUXÍLIO À GESTÃO EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO**

### **Francielle Correa Nepomoceno**

Mestre em Gestão Pública (UFES)

Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP/UFES)

Instituto Federal do Espírito Santo (IFES)

fran.nepomoceno@gmail.com

### **Wellington Gonçalves**

Doutor em Engenharia de Produção (UNIMEP)

Professor permanente do Mestrado Profissional em Gestão Pública (PPGGP/UFES)

Departamento de Engenharias e Tecnologia – Engenharia de Produção

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)/ Centro Universitário Norte do Espírito Santo (CEUNES)

Wellington.goncalves@ufes.br

### **Resumo**

Este artigo é fruto de um trabalho que tem por objetivo investigar e apresentar um conjunto de alternativas que sirvam de auxiliar os gestores nas ações destinadas aos procedimentos de aplicações de sanções administrativas. No primeiro momento, foi realizado levantamento bibliográfico e das leis vigentes que impactavam nessas atividades de aplicações de sanções administrativas. No segundo momento, foi escolhido o método AHP como processo metodológico, assim, foi realizado um levantamento survey, submetido aos respondentes de uma instituição federal de ensino e posteriormente foi realizada a análise com o uso de um software. Assim, por intermédio de um conjunto de critérios e subcritérios levantados por meio da literatura e da opinião dos stakeholders, foi possível selecionar três alternativas que mais impactavam nos procedimentos de aplicação de penalidades e sanções, essas foram submetidas a apreciação dos respondentes e a partir de suas contribuições foram levantadas as alternativas que mais se apresentavam como soluções para o problema proposto. Os resultados obtidos neste trabalho se apresentam relevantes e com bastante robustez, podendo

ser considerado pelos gestores em ações destinadas as atividades de aplicação de penalidades e sanções.

Palavras – chaves: Gestão Pública; Sanções Administrativas; Contratos; Serviços Terceirizados; Analytic Hierarchy Process.

## **Abstract**

This article is the result of a study that aims to investigate and present a set of alternatives that can help managers in their actions aimed at applying administrative sanctions. To carry out this study, a bibliographical survey and current laws that impacted these activities of applying administrative sanctions were first carried out. In the second stage, the AHP method was chosen as the methodological process, thus, a survey was conducted, submitted to respondents from a federal educational institution and subsequently analyzed using software. Thus, through a set of criteria and subcriteria raised through the literature and the opinions of stakeholders, it was possible to select three alternatives that had the greatest impact on the procedures for applying penalties and sanctions. These were submitted to the assessment of the respondents and, based on their contributions, the alternatives that best presented themselves as solutions to the proposed problem were raised. The results obtained in this work are relevant and quite robust, and can be considered by managers in actions aimed at applying penalties and sanctions.

Keywords: Public Management; Administrative Sanctions; Contracts; Outsourced Services; Analytic Hierarchy Process.

## **1. Introdução**

A terceirização no serviço público brasileiro, tal como se apresenta atualmente, remonta ao Governo Juscelino Kubitschek, período em que o país foi aberto a investimentos estrangeiros (Silva, 2022). O objetivo principal da terceirização é transferir para terceiros a execução de atividades que não requerem controle direto pela administração pública, permitindo maior concentração nos

objetivos estratégicos e finalísticos. No entanto, para que essas contratações sejam bem-sucedidas, é imprescindível que obedecem a ritos previamente estabelecidos e regulamentados (Braatz et al., 2020; Oliveira et al., 2020).

No Brasil, as leis que regulam as contratações públicas também disciplinam a fiscalização e o acompanhamento de tais contratos. Assim, a administração pública designa agentes para monitorar o cumprimento das cláusulas contratuais, assegurando que os acordos firmados sejam rigorosamente observados (Marinho et al., 2018; et al., 2019). Entre as atribuições desses agentes, destaca-se a apuração de possíveis irregularidades praticadas pelas empresas contratadas e, quando constatadas, a aplicação de penalidades e sanções.

Apesar da existência de legislações e normativos governamentais, a aplicação prática das normas segue procedimentos específicos e, muitas vezes, subjetivos, variando conforme o órgão público envolvido (Miranda et al., 2019). Adicionalmente, nem todas as instituições possuem atividades de fiscalização formalmente documentadas, delegando ao agente público a responsabilidade de tomar decisões baseadas em diversos fatores necessários para garantir a eficácia desse processo (Marinho et al., 2018).

A aplicação de penalidades e sanções pode ser entendida como um elemento central na fiscalização contratual, e sua efetividade depende diretamente de uma supervisão rigorosa e estruturada. Nos últimos anos, o governo tem intensificado esforços para aprimorar a qualidade dos serviços públicos, criando e revisando legislações com vistas a promover maior agilidade, redução de custos e maior eficiência e eficácia administrativa (Braatz et al., 2020; Oliveira et al., 2020; Ortigara & Razzolini Filho, 2020; Rocha & Pinto, 2020). Essas mudanças refletem a transição do modelo de administração burocrático para o gerencial (Rocha & Pinto, 2020).

Contudo, estudos relacionados à gestão e fiscalização de contratos continuam a apontar lacunas recorrentes, como a necessidade de capacitação, padronização de processos, designação de responsabilidades por competências, entre outros aspectos. Ainda assim, a literatura apresenta poucos trabalhos que abordem especificamente o processo de aplicação de penalidades e sanções.

Nesse contexto, o presente trabalho busca apresentar alternativas que possam apoiar gestores públicos na condução desses procedimentos.

Como objeto de análise, foi escolhida uma instituição federal de ensino multicampi localizada no estado do Espírito Santo. Essa instituição, por ser uma autarquia, está sujeita às leis que regulamentam contratações e fiscalização de contratos. Sua configuração heterogênea permite a aplicação do método AHP (*Analytic Hierarchy Process*), adotado como metodologia central deste trabalho.

Além desta introdução, o trabalho está organizado em seções que incluem: o referencial teórico, no qual foram definidos critérios, subcritérios e alternativas que subsidiaram a aplicação do método; a descrição da metodologia utilizada; a apresentação e discussão dos resultados; e, por fim, as considerações finais derivadas da pesquisa.

## **2. Referencial teórico**

### **2.1 A terceirização no serviço público**

A terceirização consiste na transferência de atividades consideradas não estratégicas ou não finalísticas para outras organizações, permitindo que a instituição concentre seus esforços na atividade principal (Silva, 2022). No Brasil, essa prática ganhou força na década de 1950, durante o governo de Juscelino Kubitschek. Contudo, o marco regulatório mais significativo foi o Decreto-Lei nº 200/67, que introduziu as primeiras possibilidades de terceirização no âmbito da administração pública (Mizael et al., 2020; Sarai et al., 2022; Silva, 2022; Zucoloto, 2019). Apesar disso, ao longo dos anos, diversas questões surgiram, demandando a criação de normativas que clarificassem os limites e possibilidades da terceirização (Silva, 2022).

A partir dos anos 1980, sob a influência da New Public Management (NPM), a terceirização no serviço público brasileiro expandiu-se rapidamente, refletindo uma tendência global (Neves & Gasparetto, 2022; Oliveira et al., 2020; Rocha et al., 2023). Esse modelo buscava introduzir técnicas gerenciais capazes de melhorar a eficiência administrativa, reduzir o tamanho do Estado e atender às demandas da

sociedade, corrigindo as disfunções do modelo burocrático (Guarido et al., 2021). Nesse contexto, a terceirização consolidou-se como uma das principais alternativas para essa reestruturação administrativa (Neves et al., 2022), o que exigiu o surgimento de novas normativas para regulamentar as contratações.

No âmbito da administração pública, é imprescindível seguir o que está disposto na legislação. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 22, inciso XXVII, estabelece a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação para administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais, bem como para empresas públicas e sociedades de economia mista (Brasil, 1988). Historicamente, a Lei nº 8.666/93 regulava as contratações e fiscalizações contratuais, sendo recentemente substituída pela Lei nº 14.133/21, que se tornou obrigatória em 2024. Além dessas leis, normativos como a Instrução Normativa nº 05/2017 e os Cadernos de Logística também foram criados para guiar as contratações no setor público.

Dentre as diversas funções relacionadas à gestão contratual, destaca-se o processo sancionador, que ocorre quando uma empresa contratada deixa de cumprir os termos contratuais (Bonelli & Cabral, 2018). A fiscalização eficaz requer que o agente público registre irregularidades e adote as medidas necessárias para apuração e aplicação das penalidades, conforme os deveres atribuídos pelo art. 116 da Lei nº 8.112/90 (Egashira & Caffé Filho, 2019). A Lei nº 14.133/21 trouxe avanços significativos, com capítulos inteiros dedicados à gestão de infrações contratuais e aos mecanismos de controle, respondendo às demandas contemporâneas por maior celeridade e eficiência nos processos administrativos (Ture, 2022).

Apesar dos avanços legislativos, a implementação prática das normas ainda apresenta desafios consideráveis. A fiscalização contratual é uma atividade complexa, que depende da atuação efetiva do agente público (Bonelli & Cabral, 2018). Estudos como o de Braatz et al. (2020) apontam discrepâncias entre o trabalho prescrito e o trabalho realizado, evidenciando a necessidade de padronização e documentação formal das atividades. Ortigara e Razzolini Filho (2020) reforçam essa questão, destacando a ausência de procedimentos padronizados nas instituições analisadas.

Sob esse prisma, a Lei nº 14.133/21 se apresenta como um instrumento inovador, consolidando práticas já buscadas pela administração pública. O art. 169, § 1º, dessa lei, reforça a obrigação de implementar medidas que promovam relações íntegras, segurança jurídica e resultados vantajosos para a administração. Embora inovadora, tais diretrizes não são inéditas. A IN nº 05/2017, por exemplo, já estabelecia que o acompanhamento e a fiscalização contratual deveriam ser realizados com base em instrumentos de controle mensuráveis (Brasil, 2017).

A criação de normativos internos não é exclusividade da gestão pública. Estudos apontam que a falta de padronização e normativas próprias são desafios frequentes na fiscalização contratual. Ture (2022) identificou que, entre as 16 propostas analisadas, 7 enfatizavam a necessidade de manuais e padronização de processos. Além disso, a escassez de ferramentas adequadas para registrar, mensurar e identificar fragilidades no cumprimento contratual é um entrave significativo (Braatz et al., 2020; Marinho et al., 2018). Sem registros formais, torna-se difícil comprovar irregularidades e aplicar as penalidades cabíveis (Marinho et al., 2018).

Os mecanismos de controle desempenham papel essencial na proteção da administração pública, uma vez que a instituição pode ser responsabilizada solidariamente por falhas na fiscalização contratual (Miranda et al., 2019; Neves & Gasparetto, 2022; Oliveira et al., 2020). Nesse sentido, a fiscalização contratual é tão relevante quanto as etapas de licitação e contratação, sendo fundamental para garantir a execução eficiente dos contratos, melhorar a prestação de serviços, reduzir custos e aumentar a eficácia das políticas públicas (Marinho et al., 2018).

Por fim, os mecanismos de controle devem promover a operacionalização sistemática das atividades de fiscalização, oferecendo rotinas padronizadas, mensuração de resultados e segurança aos agentes públicos. Tais ferramentas também contribuem para celeridade e assertividade nas decisões administrativas, consolidando boas práticas e aumentando a confiabilidade da gestão pública (Neves & Gasparetto, 2022; Ortigara & Razzolini Filho, 2020).

## **2.2 Competências para a fiscalização de contratos**

De acordo com Tamada e Cunha (2022, 2023), o conceito de competência, oriundo do campo jurídico, está intrinsecamente relacionado à capacidade (legitimidade), ao conhecimento e à experiência sobre determinado tema ou área. Amplamente explorado no setor privado, esse conceito foi adaptado para atender às especificidades do serviço público, refletindo a crescente complexidade das demandas nesse âmbito (Silva et al., 2021; Tamada & Cunha, 2023). Bonelli e Cabral (2018) destacam que competências são desenvolvidas por meio de processos de aprendizagem, sendo moldadas por fatores como experiência e formação.

Com a implementação do modelo gerencial, a gestão por competências tornou-se central no serviço público, evidenciada pela instituição da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), introduzida pelo Decreto nº 5.707/2006 e posteriormente substituída pelo Decreto nº 9.991/2019 (Silva et al., 2021). Essas transformações contribuíram para a redefinição do perfil dos servidores públicos, com maior ênfase em qualificação e o aumento de concursos voltados para cargos de nível superior (Freitas & Pederneiras, 2020).

A Lei nº 11.091/2005, que instituiu o Plano de Cargos e Carreiras dos Técnicos Administrativos de Educação (PCCTAE), introduziu avanços significativos em termos de formação e valorização dos servidores públicos (Freitas & Pederneiras, 2020; Tamada & Cunha, 2023). Esse plano incentivou a participação dos servidores em programas de qualificação correlacionados às áreas de atuação e formação exigidas para os cargos ocupados. De acordo com Silva et al. (2021), todos os entrevistados em seus estudos possuíam formação superior à exigida para seus cargos, enquanto Bonelli e Cabral (2018) observaram que fiscais mais qualificados tendem a ser mais rigorosos na fiscalização contratual, aplicando um número maior de sanções.

A formação dos servidores desempenha um papel essencial na gestão e fiscalização contratual. O art. 7º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, destaca expressamente essa importância. Anteriormente, a Instrução Normativa nº 5/2017 já enfatizava, no art. 41, § 2º, a necessidade de considerar a compatibilidade entre as atribuições do servidor e a complexidade da fiscalização, além de sua capacidade para desempenhar as atividades (Brasil, 2017).

Embora a formação seja um requisito crucial, a capacitação também emerge como um fator indispensável para a eficiência dos servidores. Diversos estudos apontam para a relevância da capacitação como condição essencial para o desempenho adequado das funções no serviço público (Egashira & Caffé Filho, 2019; Marinho et al., 2018; Miranda et al., 2019; Ture, 2022). Segundo Freitas e Pederneiras (2020), a capacitação dos agentes públicos é fundamental para prepará-los para as atribuições designadas.

A Lei nº 14.133/2021 reforça a obrigatoriedade de capacitação dos servidores em múltiplos dispositivos, como no art. 18, §1º, inciso X; art. 169, §1º, inciso I; e art. 173. Esses dispositivos ressaltam o dever da administração de promover treinamentos adequados para fiscais e gestores de contratos, considerando que, ao serem designados, os servidores não podem recusar o exercício da função, sob pena de responsabilização em caso de irregularidades (Egashira & Caffé Filho, 2019).

No entanto, a falta de capacitação ainda se apresenta como uma fragilidade significativa. Estudos como os de Miranda et al. (2019) revelam que 71% dos gestores não receberam treinamento ou capacitação adequados, identificando essa lacuna como um ponto vulnerável na execução contratual. Ortigara e Razzolini Filho (2020) corroboram esses achados, apontando que 75% dos gestores, 32% dos fiscais administrativos e 37% dos fiscais técnicos carecem de treinamento específico. Além disso, muitos desses servidores relatam não se sentirem seguros para desempenhar suas funções.

Por outro lado, Bonelli e Cabral (2018) argumentam que profissionais mais qualificados podem reduzir o número de infrações por parte das empresas fiscalizadas, uma vez que tendem a ser mais criteriosos na aplicação de sanções. Servidores bem capacitados garantem fiscalizações mais eficazes, mitigando riscos de responsabilizações subsidiárias da administração em casos de irregularidades cometidas por contratadas (Egashira & Caffé Filho, 2019).

Portanto, a formação e a capacitação são pilares fundamentais para o aprimoramento da gestão e da fiscalização contratual no âmbito público, além de

representarem uma demanda dos servidores, também ressaltam um compromisso da administração pública com a eficiência e a probidade administrativa.

### **3. Abordagem metodológica**

A metodologia adotada neste trabalho fundamenta-se em uma abordagem quantitativa, descritiva e transversal, com o objetivo de mensurar uma amostra representativa da população investigada, utilizando técnicas de análise estatística. Para tal, foi desenvolvido um questionário estruturado, apoiado no levantamento survey e no método AHP (*Analytic Hierarchy Process*), aplicado aos *stakeholders* pertinentes (Kausar et al., 2023).

O processo metodológico foi estruturado em quatro etapas principais. A primeira etapa consistiu no levantamento bibliográfico e documental, utilizando bases de dados como o portal Periódicos Capes e bibliotecas digitais, além de normativos disponibilizados pelo governo federal. Esse levantamento teve como objetivo identificar os critérios e subcritérios influentes na aplicação de penalidades e sanções, que posteriormente compuseram o *survey*.

Na segunda etapa, realizou-se a caracterização e delimitação da amostra. Foram definidos os critérios de seleção da população-alvo, das fontes de dados e da amostra, sendo o dimensionamento efetuado por meio de cálculos amostrais (Santos, 2013; Silva, 2023). Nesta fase, foi elaborado um pré-teste, submetido a um grupo de especialistas para validação inicial. O levantamento populacional utilizou o Sistema de Gestão e Geração de Documentos (GeDoc), repositório oficial do Ifes para designação de comissões de fiscalização e fiscais de contratos, acessível publicamente no site da instituição. O recorte temporal da pesquisa compreendeu o período de 1º de janeiro de 2022 a 30 de junho de 2023. Foram excluídos contratos relacionados a entregas únicas, instalações, concessões, pessoas físicas e obras, que não se enquadravam no escopo deste trabalho. A população definida totalizou 364 servidores aptos a participar da pesquisa, abrangendo todos os campi e a reitoria. Assim, a partir da Equação 1 a amostra foi calculada com base em uma margem de confiança de 90% e um erro amostral de 10%, resultando em um tamanho mínimo de 58 respondentes (Santos, 2013; Silva, 2023).

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1-p)}{Z^2 \cdot p \cdot (1-p) + e^2 \cdot (N-1)}$$

(1)

A terceira etapa envolveu a elaboração e aplicação do questionário, que consistiu em dois blocos de perguntas fechadas. O primeiro bloco abordou a caracterização da amostra por meio de cinco perguntas, enquanto o segundo envolveu o julgamento paritário entre critérios, subcritérios e alternativas, utilizando o método AHP (Gonçalves, 2016; Rocha, 2020; Silva, 2023). Este bloco incluiu 15 perguntas. Antes da aplicação final, o questionário passou por uma etapa de testes para validação e refinamento. A coleta de dados foi realizada eletronicamente, por meio do *Google Forms*, com envio de convites via e-mail contendo o link de acesso. O trabalho seguiu os preceitos éticos estabelecidos pela Resolução nº 510, do Conselho Nacional de Saúde, de 7 de abril de 2016 (Brasil, 2016).

Por fim, a quarta etapa dedicou-se à tabulação e análise dos dados. As respostas foram organizadas em uma planilha eletrônica e submetidas ao método AHP (Gonçalves, 2016; Santos, 2021). Para o tratamento estatístico dos dados primários, caracterização da amostra, identificação de *outliers* e tratamento de *missing values*, utilizou-se o software *SPSS Statistics* da IBM versão *trial* (Gonçalves, 2016; Rocha, 2020; Santos, 2021; Silva, 2023). A confiabilidade do instrumento foi avaliada por meio do coeficiente Alfa de Cronbach (Cronbach, 1951). Adicionalmente, para operacionalização e análise do fenômeno em estudo, empregou-se a versão *trial* do software *Expert Choice* (Gonçalves, 2016).

Essa abordagem metodológica permitiu uma análise sistemática e robusta dos dados coletados, contribuindo para a compreensão dos critérios que influenciam a gestão e a aplicação de sanções administrativas em contratos de serviços em uma instituição federal de ensino.

#### 4. Resultados e discussão

A pesquisa foi respondida por 72 participantes, o que representa 20% da população elegível, foram identificados 7 *outliers* e nenhum *missing values*

(Gonçalves, 2016; Rocha, 2020; Santos, 2021; Silva, 2023) e a confiabilidade apresentou um coeficiente 0,95, superior aos 0,7 indicados por Cronbrach, demonstrando ser adequado para análise dos dados (Rocha, 2020; Silva, 2023). Essas informações estão contidas na tabela 1.

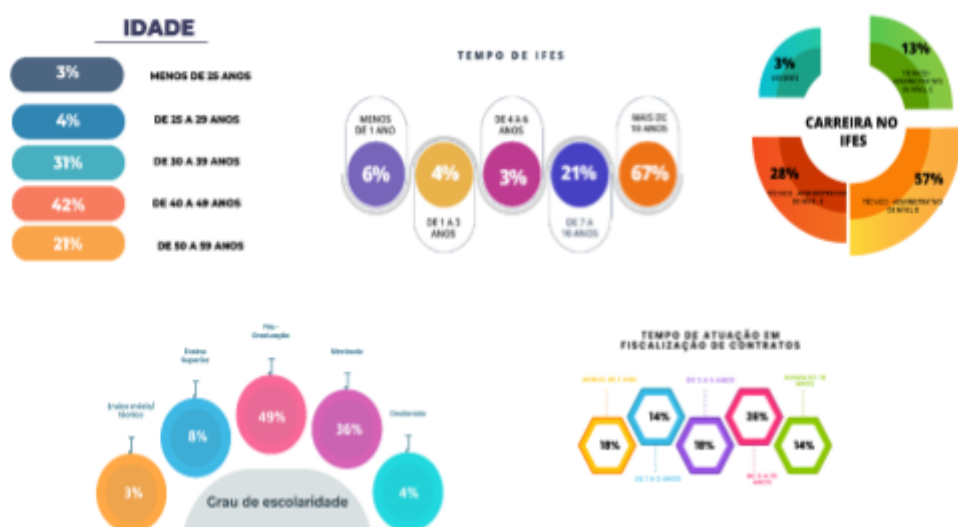
Tabela 1 - Análise do Alfa de Conbrach

| Parâmetro        | Valor/Quant. | Identificação do respondente |
|------------------|--------------|------------------------------|
| Alfa de Conbrach | 0,95         |                              |
| Missing Values   | 0            |                              |
| Outliers         | 7            | 1; 5; 27; 30; 53; 57 e 66    |

Fonte: elaboração própria a partir do SPSS (2024)

O infográfico 1 oferece um panorama detalhado do perfil da amostra e, os dados refletem variáveis como idade, tempo de vínculo na instituição, grau de escolaridade e atuação na fiscalização de contratos, evidenciando a diversidade e a experiência acumulada do grupo analisado. Observa-se, por exemplo, uma predominância de servidores com mais de 10 anos de atuação e alto nível de formação acadêmica, apontando para um cenário de maturidade profissional. Além disso, a composição das carreiras e o tempo de experiência revelam a complexidade e os desafios do ambiente institucional. A análise desses elementos fornecerá insights valiosos para compreender melhor o perfil e as demandas dessa amostra.

Infográfico 1 - Síntese do perfil da amostra



Fonte: dados da pesquisa

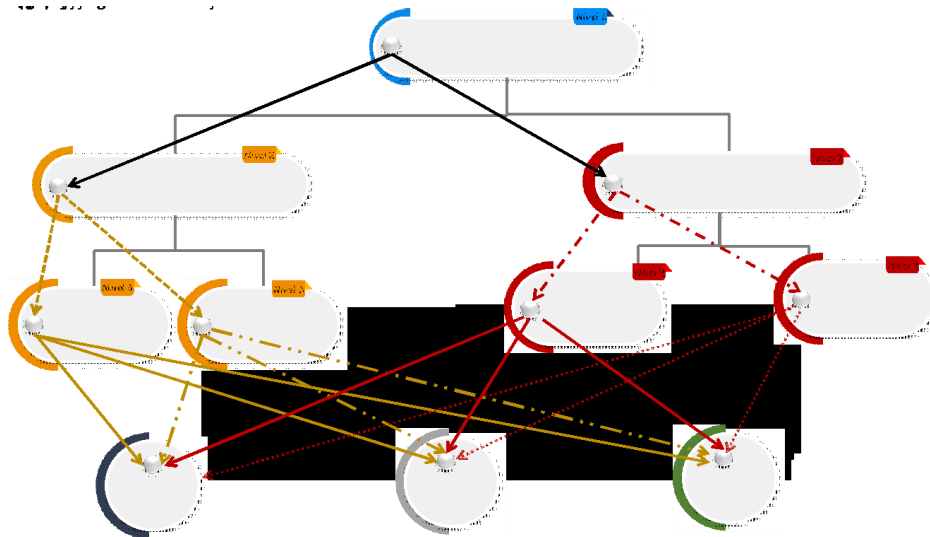
Quanto às características da amostra, verificou-se que o perfil etário dos respondentes revela um alto nível de experiência: 94% possuem mais de 30 anos. Esse dado é indicativo de uma significativa maturidade e vivência profissional dos participantes. Ademais, outras duas variáveis reforçam o know-how da população investigada. A primeira é o tempo de atuação no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifes), em que 88% dos respondentes estão vinculados à instituição há mais de sete anos. A segunda refere-se ao tempo de experiência em fiscalização contratual, sendo que 68% desempenham essa função há pelo menos três anos. Esses dados corroboram com estudos apresentados no referencial teórico, como os de Marinho et al. (2018) e Silva et al. (2021), que destacam a relevância da experiência profissional na gestão de contratos.

Um aspecto adicional a ser destacado diz respeito à carreira e escolaridade dos participantes. Dentro desse contexto, 3% dos respondentes são docentes, enquanto a maioria, 57%, corresponde a técnicos administrativos de nível médio. Contudo, observa-se que 89% dos participantes possuem pós-graduação, indicando que sua qualificação acadêmica supera os requisitos exigidos para investidura no cargo. Esse dado encontra ressonância nos achados de Freitas e Pederneiras (2020), que apontam mudanças no perfil dos servidores públicos nos últimos anos, com crescente demanda por profissionais mais qualificados. Tais evidências sustentam o alto grau de confiabilidade do trabalho e reforçam a expertise e o conhecimento da amostra para compreender e contribuir com a pesquisa.

No que tange ao Bloco II, que se propõe a identificar as preferências dos respondentes em relação aos critérios e subcritérios considerados mais relevantes na aplicação de penalidades e sanções administrativas, foram estabelecidos dois critérios principais: “Competências” e “Legislação e normas”. Os subcritérios associados a esses elementos incluem “Formação”, “Capacitação”, “Previsão legal” e “Orientações técnicas”. Para atender aos desafios identificados, foram propostas

três alternativas principais: “Implementação de treinamento e capacitação”, “Adoção de mecanismos de controle” e “Criação de arcabouço técnico” (Figura 1).

Figura 1 - Estrutura hierárquica submetida à análise



Fonte: elaboração própria (2024)

A análise dos dados sugere que os critérios e subcritérios escolhidos refletem tanto as necessidades práticas quanto as lacunas percebidas pelos profissionais na execução de suas funções. Além disso, as alternativas propostas demonstram um alinhamento com boas práticas de gestão e com a literatura revisada, reforçando a pertinência da abordagem multicritério como instrumento de suporte à tomada de decisão em instituições federais de ensino.

A análise inicial consistiu em comparar os critérios utilizados na aplicação de penalidades e sanções administrativas. Nesse contexto, o critério "Legislação e normas" obteve 80% da preferência entre os julgadores, sendo considerado mais relevante em relação ao critério "Competência". De acordo com Tamada e Cunha (2022, 2023), a competência refere-se à capacidade, ao conhecimento e à experiência dos agentes sobre determinado assunto. Por outro lado, o critério "Legislação e normas" abrange os instrumentos legais (leis, decretos, instruções normativas), normativos internos (portarias, manuais, checklists, entre outros) e mecanismos que oferecem suporte para fiscais e gestores no momento de sancionar ou penalizar uma empresa.

Essa expressiva diferença entre os critérios pode ser interpretada à luz do papel do agente público, que envolve o poder-dever de agir em conformidade com a lei. Essa preocupação foi igualmente destacada por Egashira e Café Filho (2019), que enfatizam a importância da observância legal pelos fiscais e gestores de contratos. Estudos realizados por Braatz et al. (2020) e Oliveira et al. (2020) também corroboram essa visão, registrando a centralidade da legalidade nas práticas administrativas.

Na sequência, foram avaliados os subcritérios "Capacitação" e "Formação", que compõem o critério "Competência". Observou-se que 83,3% dos julgadores atribuíram maior relevância à capacitação, conforme apresentado no Gráfico 1. Essa distinção é fundamental para compreender os papéis de cada subcritério. A formação está associada ao nível de escolaridade ou grau de instrução dos agentes públicos que atuam na fiscalização contratual. Por sua vez, a capacitação refere-se à preparação específica a que esses agentes são submetidos, permitindo o aprimoramento de suas competências para o desempenho adequado de suas funções (Freitas & Pederneiras, 2020).

Os resultados reforçam a relevância de um embasamento normativo consistente e de investimentos em capacitação continuada para garantir a qualidade e a eficiência da gestão de contratos em instituições públicas. Além disso, destacam a necessidade de balancear o cumprimento legal com o fortalecimento da competência técnica dos agentes, contribuindo para uma gestão mais efetiva e transparente.

Gráfico 1 – Subcritérios de Competência



Fonte: elaboração própria (2024)

A análise inicial consistiu em comparar os critérios utilizados na aplicação de penalidades e sanções administrativas. Nesse contexto, o critério "Legislação e normas" obteve 80% da preferência entre os julgadores, sendo considerado mais relevante em relação ao critério "Competência". De acordo com Tamada e Cunha (2022, 2023), a competência refere-se à capacidade, ao conhecimento e à experiência dos agentes sobre determinado assunto. Por outro lado, o critério "Legislação e normas" abrange os instrumentos legais (leis, decretos, instruções normativas), normativos internos (portarias, manuais, checklists, entre outros) e mecanismos que oferecem suporte para fiscais e gestores no momento de sancionar ou penalizar uma empresa.

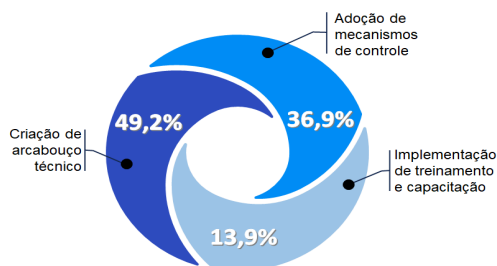
Essa expressiva diferença entre os critérios pode ser interpretada à luz do papel do agente público, que envolve o poder-dever de agir em conformidade com a lei. Essa preocupação foi igualmente destacada por Egashira e Café Filho (2019), que enfatizam a importância da observância legal pelos fiscais e gestores de contratos. Estudos realizados por Braatz et al. (2020) e Oliveira et al. (2020) também corroboram essa visão, registrando a centralidade da legalidade nas práticas administrativas.

Na sequência, foram avaliados os subcritérios "Capacitação" e "Formação", que compõem o critério "Competência". Observou-se que 83,3% dos julgadores atribuíram maior relevância à capacitação, conforme apresentado no Gráfico 1. Essa distinção é fundamental para compreender os papéis de cada subcritério. A formação está associada ao nível de escolaridade ou grau de instrução dos agentes públicos que atuam na fiscalização contratual. Por sua vez, a capacitação refere-se à preparação específica a que esses agentes são submetidos, permitindo o aprimoramento de suas competências para o desempenho adequado de suas funções (Freitas & Pederneiras, 2020).

Os resultados reforçam a relevância de um embasamento normativo consistente e de investimentos em capacitação continuada para garantir a qualidade e a eficiência da gestão de contratos em instituições públicas (Gráfico 2). Além disso, destacam a necessidade de balancear o cumprimento legal com o

fortalecimento da competência técnica dos agentes, contribuindo para uma gestão mais efetiva e transparente.

Gráfico 2 - Alternativas apresentadas



Fonte: elaboração própria (2024)

Ao analisar os resultados obtidos e relacioná-los à preferência entre os critérios avaliados, observa-se que a opção predominante pela categoria “Legislações e normas” reflete uma coerência significativa por parte dos respondentes em suas escolhas. Tal preferência denota uma compreensão clara da relevância de bases legais robustas para subsidiar a atuação administrativa, conferindo segurança e legitimidade ao processo de aplicação de sanções.

Além disso, a indicação do “arcabouço técnico” como elemento prioritário evidencia o desejo dos respondentes de que a administração pública padronize suas atividades relacionadas ao ato de sancionar, afastando-as da subjetividade inerente ao julgamento individual de fiscais e gestores. Nesse sentido, a institucionalização e manualização dessas práticas emergem como soluções necessárias para garantir que as atividades sejam conduzidas de maneira técnica, transparente e segura, conforme apontado por Rocha e Pinto (2020).

A segunda maior preferência, relacionada à adoção de “mecanismos de controle”, complementa a necessidade de padronização das práticas administrativas. Essa escolha reforça a importância de assegurar a proteção dos agentes públicos em sua atuação, e também a da própria administração pública,

que, em muitos casos, responde solidariamente por falhas contratuais. Essa preocupação com a segurança dos atos administrativos é amplamente respaldada pela literatura, como demonstram os estudos de Miranda et al. (2019), Neves e Gasparetto (2022) e Oliveira et al. (2020).

Diante do exposto, os resultados deste trabalho além de corroborarem com os objetivos propostos, também trouxeram à tona alternativas concretas para a melhoria das práticas de aplicação de penalidades e sanções. Essas alternativas se mostraram consistentes e fundamentadas em referências bibliográficas relevantes, oferecendo um instrumento de gestão que poderá ser empregado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (Ifes) em decisões futuras. Ressalta-se, por fim, a robustez das soluções propostas, que além de viáveis, possuem forte embasamento teórico para sua implementação.

## **5. Considerações finais**

Apesar de ser uma prática relativamente antiga, a terceirização no serviço público passou por diversos ajustes e mudanças nos últimos anos, principalmente após a mudança para o modelo gerencial. Conforme a revisão da realizada, o governo tem buscado melhorar a prestação de serviços por meio de mecanismos e dispositivos que possam tornar o serviço público mais eficiente e eficaz.

Dessa forma, as leis e a busca por profissionais mais qualificados aumentaram para atender às necessidades essenciais para o bom desempenho desses serviços terceirizados.

Diante disso, este trabalho teve por objetivo propor alternativas que pudessem auxiliar os gestores nas ações destinadas aos procedimentos de aplicação de sanções administrativas à empresas prestadoras de serviços continuados, quando houver descumprimento contratual. Para tanto, buscou na literatura os elementos mais relevantes nas atividades de fiscalização contratual e que pudessem impactar na tomada de decisão no momento de sancionar ou não uma empresa.

Dessa forma, foram levantados os critérios “Competência” e “Legislações e normas”, subdivididos em dois subcritérios “Formação” e “Capacitação”, “Previsão legal” e “Orientações técnicas”, e por fim, como alternativas foram propostas “Implementação de treinamento e capacitação”, “Adoção de mecanismos de controle” e “Criação de arcabouço técnico”.

Por meio de um levantamento *survey*, ancorado pelo método AHP, que objetivou levantar, a partir da opinião dos *stakeholders*, os critérios, subcritérios e alternativas que mais interfeririam na aplicação de penalidades e sanções administrativas.

Assim, os resultados alcançados se aproximaram abundantemente do que foi encontrado no levantamento da literatura, além de ressaltar o que foi apurado inicialmente na contextualização do problema, a necessidade de normativos internos e ferramentas que possam ser balizadores para suas ações, o que além de segurança a administrativa e jurídica traria celeridade no desenvolvimento de suas atribuições, haja vista que muitas das ações de fiscalização realizadas hoje, são feitas de maneira intuitiva, ficando a cargo do agente a escolha não só do que fazer, mas também do como fazer.

Neste intuito, os resultados alcançados neste trabalho demonstraram ser robustos e relevantes, apresentam-se como fatores limitantes deste trabalho, primeiramente a escassa literatura voltada diretamente ao tema específico trabalhado, além do mais, deve-se considerar que a pesquisa foi realizada numa autarquia, um recorte regional, Espírito Santo, embora ter se mostrado bem congruente, seria interessante a realização dos estudos em outras esferas, bem como a exploração do método AHP voltado para as atividades de fiscalização de contratos.

Outro ponto a ser destacado é o dinamismo e mudanças das atividades voltadas para fiscalização contratual, como por exemplo a Lei nº 14.133/21 entrou em vigor efetivamente em 2023, o que se apresenta como uma indicação de estudos futuros se houve impactos, quais impactos esta pôde ter trazido para aplicação de penalidades e sanções.

## Referências

BONELLI, F.; CABRAL, S. Efeitos das Competências no Desempenho de Contratos de Serviços no Setor Público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 22, n. 4, p. 487–509, 2018.

BRAATZ, D.; PENA BEDIN, É.; MARTINS FONTES, A. R. Discrepância entre o trabalho prescrito e real: o caso dos fiscais de contrato de serviços terceirizados das universidades federais do estado de São Paulo. **Revista brasileira de gestão de negócios**, v. 22, n. 2, p. 232–249, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde (CONEP). **Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016**. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Ministério da Saúde. 2016.

CRONBACH, L. J. Coefficient alpha and the internal structure of tests. **Psychometrika**, v. 16, n. 3, p. 247-334, 1951.

EGASHIRA, F. D. P.; CAFFÉ FILHO, H. P. Capacitação de Gestores e Fiscais de Contratos Administrativos. **ID on line. Revista de psicologia**, v. 13, n. 45, p. 434–452, 2019.

FREITAS, M. C. R.; PEDERNEIRAS, M. M. Qualificação profissional na administração pública: uma análise da percepção dos técnicos administrativos do CFP/UFCG. **Revista de Carreiras e Pessoas**, v. 10, n. 1, p. 149-166, 2020.

GONÇALVES, W. **Integração de Técnicas de Análise Multivariada e Método Multicritério para Localização de Centros de Distribuição**. 2016. 145 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Metodista de Piracicaba, Santa Bárbara d'Oeste, 2016.

GUARIDO, F. A. A.; NOGUEIRA, E. E. D. S.; SARAIVA, M. C. C. M. Resilience and permanence of public values: an analysis of administrative contracts in Brazil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, n. spe, p. 745–760, 2021.

KAUSAR, D. R. K.; AUGUSTAN, A.; IMRAN. S.; ROSMÁLIA, D.; FIRMANSYAH, R. Setting priorities for public–private collaborations in tourism disaster management planning. **All Earth**, v. 35, n. 1, p. 242–251, 2023.

MARINHO, R. C. P.; ANDRADE, E. P.; MARINHO, C. R. P; MOTTA, E. F. R. O. Contract inspecting of outsourced service: challenges for public universities. **Gestão e Produção**, v. 25, n. 3, p. 444-457, 2018.

MIRANDA, L. B. S.; SANTOS, N. A. ALMEIDA, F. M. Gestão de riscos de contratos da terceirização no setor público: uma análise para uma instituição federal de ensino superior. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 30, n. 2, p. 143–170, 2019.

MIZAEL, G. A.; CHAGAS, C. G.; ANTONIALLI, L. M. Perspectivas da Terceirização na Administração Pública na Nova Abordagem de Contratação. **Teoria e Prática em Administração**, v. 10, n. 1, p. 25–37, 2020.

NEVES, T.; 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.

OLIVEIRA, W. F. M.; LEONE, R. J. G.; SOUZA, L. A. As variáveis para uma gestão de contratos eficiente: o caso de uma empresa pública federal. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 2, p. 2-20, 2020.

ORTIGARA, L. M.; RAZZOLINI FILHO, E. A decisão do gestor público, baseada nos controles internos, é eficiente? – gestão de risco como política pública. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 16, n. 45, p. 284-299, 2020.

ROCHA, A. R.; SEGURA, L. C.; ZATTA, F. N.; GONÇALVES, W. Competências de liderança para a cultura inovativa na gestão pública. **Teoria e Prática em Administração**, v. 13, n. 1, p. 1-13, 2023.

ROCHA, M. M. DA; PINTO, R. S. A gestão de contratos nas instituições federais de ensino superior do Rio Grande do Sul: uma análise sob a ótica do benchmarking. **Revista Gestão universitária na América Latina**, v. 13, n. 3, p. 50–74, 2020.

SAATY, T. L. Decision making with the analytic hierarchy process. **International Journal of Services Sciences**, v. 1, n. 1, p. 83-98, 2008.

SANTOS, D. V. **Percepção de segurança no trânsito em áreas escolares: uma abordagem por meio de método multicritério**. 2021. 216 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2021.

SANTOS, G. E. O. **Cálculo Amostral**: calculadora on-line. 2013. Disponível em: <https://praticaclinica.com.br/anexos/ccolaborativa-calculo-amostal/ccolaborativa-calculo-amostal.php>. Acesso em: 19 set. 2023.

SARAI, L.; CABRAL, F. G.; IWAKURA, C. R. O controle das contratações públicas na nova lei de licitações: o que há de novo? **Revista brasileira de políticas públicas**, v. 11, n. 3, p. 1-28, 2022.

SILVA, G. D. **Planejamento de Contratações de serviços: uma proposta de abordagem de gestão por meio do AHP em um Instituto Federal**. 2023. 194 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023.

SILVA, J. M. S. Vantagens e desvantagens da terceirização no âmbito da administração pública brasileira. **Revista brasileira de administração científica**, v. 13, n. 1, p. 198–211, 2022.

SILVA, P. A.; ARAÚJO CAVALCANTE, S. M.; SILVA, P. A.; SILVA, M. R. R. Implantação da gestão por competência em uma instituição de ensino superior pública: desafios e perspectivas. **GeSec : Revista de Gestão e Secretariado**, v. 12, n. 2, p. 173–202, 2021.

TAMADA, R. C. P; CUNHA, I. C. K. O. Competências profissionais do técnico administrativo em educação: evidências de validade do conteúdo. **Revista Gestão universitária na América Latina**, v. 16, n. 1, p. 1–22, 2023.

TAMADA, R. C. P; CUNHA, I. C. K. O. Competence management in the brazilian public administration: an integrative literature review. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. 3, p. 426–450, 2022.

TURE, V. S. Propostas de melhorias na gestão de contratos da Universidade Federal de São Carlos por meio da gestão por processos. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. 3, p. 532-552, 2022.

ZUCOLOTO, I. E. **Gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma instituição federal de ensino**. 2019,146f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019.