



ISSN on-line: 2238-4170

<http://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/gestaocontemporanea>

Gestão Contemporânea, v.16, n.1, p. 34-55, jan./jun. 2026.

DOI: 10.5281/zenodo.20708082

ARTIGO ORIGINAL

GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: EFICIÊNCIA, CONTROLE E REDUÇÃO DE CUSTOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ORIGINAL ARTICLE

GOVERNANCE AND STRATEGIC MANAGEMENT OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS: EFFICIENCY, CONTROL, AND COST REDUCTION IN PUBLIC ADMINISTRATION

Ricardo Martins dos Santos Junior¹

Fernando do Carmo Pereira²

Centro Universitário Toledo – Wyden, SP, Brasil

Resumo

A Administração Pública busca continuamente aprimorar a qualidade dos serviços prestados, visando à satisfação das demandas coletivas e à concretização do interesse público. Contudo, a efetividade dessa finalidade não se limita às fases de planejamento, licitação e formalização contratual. A gestão e, sobretudo, a fiscalização da execução contratual assumem papel estratégico na garantia da conformidade do objeto contratado, na prevenção de irregularidades e na observância do princípio constitucional da eficiência. O presente estudo tem por objetivo analisar o planejamento e a fiscalização de contratos administrativos como instrumentos de racionalização de despesas e de otimização dos recursos públicos. A pesquisa fundamenta-se na abordagem teórica do processo de contratação pública brasileira, nas características dos contratos administrativos e nos mecanismos de gestão e controle aplicáveis à sua execução. Metodologicamente, trata-se de pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, desenvolvida a partir de revisão bibliográfica e análise documental. Os resultados indicam que a adoção de práticas estruturadas de planejamento e fiscalização contratual contribui para a mitigação de desperdícios, o aprimoramento da governança pública e o fortalecimento da accountability, assegurando maior eficiência administrativa e melhor atendimento às necessidades da coletividade.

Palavras-chave: Contratos administrativos; Gestão contratual; Fiscalização de contratos; Eficiência administrativa; Governança pública.

Abstract

The Public Administration continuously seeks to improve the quality of services provided, aiming to satisfy collective demands and realize the public interest. However, the effectiveness of this purpose is not limited to the planning, bidding, and contract formalization phases. The management and, above all, the oversight of contract execution assume a strategic role in guaranteeing the conformity of the contracted object, preventing irregularities, and observing the constitutional principle of efficiency. This

¹ Graduando em Engenharia Civil pelo Centro Universitário Unitoledo - Wyden (UT), Graduando em Engenharia de produção pela Universidade Virtual do Estado de São Paulo (UNIVESP). E-mail: ricardomartinsjr.adm@gmail.com.

² Mestre em Engenharia Civil pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Possui MBA em Gestão de Projetos pela Universidade de São Paulo (USP) e graduação em Engenharia Civil pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). E-mail: fdocarpomadeira@gmail.com .

Submetido em 21/02/2026

Aceito em 28/04/2026

study aims to analyze the planning and oversight of administrative contracts as instruments for rationalizing expenses and optimizing public resources. The research is based on the theoretical approach to the Brazilian public procurement process, the characteristics of administrative contracts, and the management and control mechanisms applicable to their execution. Methodologically, it is a descriptive study with a qualitative approach, developed from a literature review and document analysis. The results indicate that the adoption of structured practices for planning and contract oversight contributes to mitigating waste, improving public governance, and strengthening accountability, ensuring greater administrative efficiency and better meeting the needs of the community.

Keywords: Administrative contracts; Contract management; Contract oversight; Administrative efficiency; Public governance.

INTRODUÇÃO

Considerando o cenário econômico adverso que atualmente impacta as instituições públicas de ensino superior, marcado por sucessivas restrições orçamentárias e contingenciamentos progressivos, impõe-se a necessidade de constante adequação à limitação dos recursos financeiros disponibilizados anualmente. Paralelamente, observa-se o crescimento contínuo das despesas relacionadas à contratação de serviços terceirizados, o que intensifica o desequilíbrio entre receitas orçamentárias decrescentes e despesas de custeio em expansão. Nesse contexto, torna-se imperativo que os gestores universitários adotem instrumentos capazes de promover maior racionalização dos gastos, com vistas à mitigação ou eliminação de distorções fiscais.

A implementação de uma gestão estruturada e eficiente da fiscalização contratual apresenta-se como mecanismo estratégico para assegurar a adequada aplicação das dotações orçamentárias destinadas à contratação de serviços. Tal perspectiva alinha-se aos modelos contemporâneos de Administração Pública, que enfatizam o aprimoramento contínuo da gestão dos recursos públicos, mediante o fortalecimento de mecanismos de governança, controle e tomada de decisão. Esses modelos pressupõem a reorganização de processos administrativos e a redefinição de competências, inclusive com a participação de particulares na execução de determinadas funções públicas.

A incorporação do princípio da eficiência ao texto constitucional, por meio da Emenda Constitucional nº 19, reforçou a exigência de desempenho qualificado e resultados efetivos na atuação administrativa. A observância desse princípio demanda

a adoção de instrumentos de gestão e controle inspirados em práticas do setor privado, voltados à celeridade, à transparência e à confiabilidade dos procedimentos licitatórios e contratuais. Como consequência, potencializa-se a competitividade, ampliam-se as alternativas disponíveis à gestão pública e fortalecem-se os mecanismos de prevenção e enfrentamento à corrupção, promovendo a economicidade, a qualidade das contratações e a obtenção de bens e serviços por preços justos.

Nesse contexto, destaca-se a promulgação da Lei nº 14.133/2021, que estabelece um novo marco legal para as licitações e contratos no Brasil, reforçando a necessidade de planejamento, governança e gestão eficiente dos recursos públicos.

Tais elementos impõem ao gestor público a adoção de uma atuação orientada pelo planejamento das contratações, de modo a assegurar que a execução contratual se desenvolva sob os parâmetros máximos de desempenho e conformidade jurídica. No curso do procedimento licitatório, deve ser selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração, observados os princípios estruturantes do regime jurídico-administrativo, especialmente o da isonomia. A formalização dessa escolha ocorre por meio do contrato administrativo, instrumento que consubstancia uma diferenciação legítima entre os particulares contratados, fundada em critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando-se qualquer margem para discricionariedade arbitrária ou preferências de natureza subjetiva.

Compete ao administrador público avaliar, com rigor técnico e jurídico, a conveniência e oportunidade da terceirização de serviços, considerando os parâmetros de legalidade, otimização e economicidade que orientam a tomada de decisão administrativa. A expectativa de contratações vantajosas, desprovidas de encargos excessivos e capazes de gerar ganhos econômicos dissociados de entraves operacionais, raramente se concretiza de forma automática nas organizações públicas brasileiras. Isso se deve, em parte, à insuficiência de capacitação ou à ausência de domínio técnico por parte de agentes designados como fiscais ou gestores de contratos, os quais, não raramente, carecem de instrumentos e conhecimentos indispensáveis ao desempenho exitoso de suas atribuições.

A melhoria administrativa, compreendida como a prestação de serviços públicos com qualidade, equidade e foco no bem-estar social, exige não apenas resultados quantitativos, mas também a consolidação de uma cultura administrativa

orientada à cidadania e ao controle de resultados. O cidadão, destinatário final das políticas públicas, deve participar ativamente dos processos decisórios, contribuindo para o fortalecimento do controle social e para a conformidade da atuação estatal com os parâmetros constitucionais.

Nesse contexto, a gestão e a fiscalização eficazes dos contratos públicos revelam-se essenciais à obtenção de melhores resultados nas contratações públicas. A padronização de procedimentos, a definição clara de responsabilidades e a distribuição equitativa de tarefas configuram instrumentos relevantes para o aprimoramento da performance institucional.

O presente estudo tem por objetivo examinar o contexto das atividades de planejamento e fiscalização de vínculos contratuais, bem como sua contribuição para a redução de custos no setor público. Fundamenta-se nos referenciais teóricos do processo de contratação pública brasileira, nas características dos instrumentos contratuais e nos mecanismos de gestão e controle de sua execução. Trata-se de pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, desenvolvida a partir de revisão bibliográfica e exame documental.

Cumprido destacar que os contratos administrativos possuem natureza dinâmica, podendo ser unilateralmente modificados pela Administração, desde que orientados pelo interesse público. Essa mutabilidade demanda acompanhamento contínuo, com mecanismos permanentes de controle e monitoramento. Assim, o detalhamento da despesa pública e de sua execução depende de práticas estruturadas de gestão e fiscalização, voltadas à qualidade do gasto público.

Por fim, a adequada abordagem do tema contribui para o fortalecimento da articulação entre os agentes envolvidos na gestão e fiscalização contratual, promovendo maior alinhamento conceitual, segurança jurídica e efetividade na condução das atividades administrativas.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

CONCEITUANDO CONTRATO ADMINISTRATIVO

O contrato administrativo constitui um dos principais instrumentos de fiscalização e deve ser plenamente conhecido pelos operadores do setor responsável.

Conforme Meirelles e Burle Filho (2020, p. 211), contrato administrativo é definido como “ajuste firmado pelo poder público, agindo nessa qualidade, com pessoa física, jurídica ou outra entidade administrativa, com o objetivo de atender interesses públicos, nas condições estabelecidas pela própria Administração”.

De acordo com Justen Filho (2019), o conceito de Administração Pública extrapola o Poder Executivo, abrangendo todas as pessoas jurídicas de direito público que participam de processos de contratação, incluindo órgãos do Judiciário e Legislativo. Além da Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), o termo engloba a Administração Indireta, composta por autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como fundações instituídas ou mantidas com recursos públicos e outras entidades de direito privado controladas pelo Estado.

Di Pietro (2022) amplia o conceito de contratos da Administração, abrangendo todos aqueles celebrados pela esfera pública, seja sob regime de direito público ou privado. Nesse sentido, instrumentos contratuais representam acordos firmados com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, destinados ao cumprimento de finalidades de interesse coletivo, observando o regime jurídico de direito público.

Gasparini (2014) destaca que contratos de seguro e locação, embora regulados pelo direito privado, estão sujeitos a exigências de conformidade administrativas, como licitação, empenho e publicação, sob fiscalização do Direito Administrativo. Segundo o autor, contratos são aqueles regidos pelo Direito Administrativo e pela Lei Federal de Licitações e Contratos da Administração Pública, possuindo cláusulas exorbitantes que caracterizam a sua natureza jurídica especial.

Por sua vez, Carvalho Filho (2022) entende contrato administrativo como o pacto celebrado entre o âmbito público e o particular, fundamentado no direito público, cujo objeto se vincula à satisfação do bem coletivo, conferindo legitimidade e finalidade social ao ajuste.

A evolução normativa no âmbito das contratações públicas brasileiras foi significativamente ampliada com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, que institui o novo regime jurídico das licitações e contratos públicos. Essa legislação substituiu gradualmente a Lei nº 8.666/1993, promovendo uma modernização dos procedimentos e incorporando diretrizes voltadas à governança, ao planejamento e à gestão por resultados.

Entre as principais inovações, destaca-se a ênfase no planejamento das contratações, materializada por instrumentos como o Plano de Contratações Anual (PCA), bem como o fortalecimento das atribuições dos agentes responsáveis pela gestão e fiscalização contratual. A nova Lei também introduz a obrigatoriedade de práticas relacionadas à gestão de riscos, à segregação de funções e ao controle preventivo, alinhando-se aos princípios da eficiência, transparência e accountability.

Ademais, a Lei nº 14.133/2021 reforça a necessidade de acompanhamento contínuo da execução contratual, estabelecendo mecanismos mais rigorosos de monitoramento e avaliação de desempenho. Nesse sentido, observa-se uma transição de um modelo predominantemente formal para uma abordagem orientada a resultados, na qual a governança e o desempenho assumem papel central na condução das contratações públicas.

ORÇAMENTO PÚBLICO

Giacomoni (2018) conceitua o orçamento público como um processo contínuo, sistemático e orientado à otimização, utilizado pelo governo para programar a alocação dos recursos arrecadados por meio de tributos, com horizonte temporal anual. Em termos gerais, o orçamento constitui o instrumento pelo qual o Poder Executivo estima receitas e estabelece as despesas a serem realizadas com recursos públicos.

O orçamento público deve ser compreendido como um mecanismo de planejamento financeiro de caráter temporalmente definido, no qual o Executivo projeta a arrecadação de receitas e determina a execução das despesas, enquanto o Legislativo confere autorização formal por meio de Lei. Para operacionalizar esse processo, são elaboradas, sancionadas e publicadas a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), voltada a equilibrar receitas e despesas, e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que consolida todas as receitas e despesas do governo para o exercício seguinte (Crepaldi; Crepaldi, 2013).

Segundo informações disponibilizadas pelo Ministério da Economia (Brasil, 2023), “o orçamento público é o instrumento de planejamento que estima as receitas que o governo espera arrecadar ao longo do próximo ano e, com base nelas,

estabelece limites para os gastos a serem realizados”. Nesse contexto, União, estados e municípios assumem a responsabilidade de estruturar seus orçamentos considerando todas as fontes de receita e projeções de despesa, priorizando a satisfação das necessidades coletivas, como saúde, educação e segurança e garantindo a eficiência na prestação de serviços públicos e o controle financeiro das contas públicas.

Ressalta-se que o orçamento brasileiro vem passando por transformações relevantes desde meados da década passada, especialmente em termos político-fiscais, refletindo a relação dinâmica entre Poder Executivo e Legislativo e a necessidade de ajustes nas normas macrofiscais (Barbosa Filho, 2017; Oliveira; Ferreira, 2017).

O estudo da escolha pública em finanças públicas evidencia como eleitores, políticos e burocratas podem agir em interesse próprio, em contraste com a maximização do bem coletivo (Costa; Silveira, 2012). Considerando que o orçamento decorre de decisões coletivas, certos agentes tendem a ampliar as dotações orçamentárias, enquanto outros incentivam contenções. Essa perspectiva evidencia a relevância do planejamento orçamentário no setor público e ressalta a transparência como componente essencial da governança. A divulgação adequada de informações sobre a execução orçamentária permite à população acompanhar e avaliar as decisões públicas; na ausência de normas claras, a Administração pode limitar-se a divulgar apenas informações convenientes, comprometendo o controle social (Meirelles; Aleixo; Burle Filho, 2014).

GESTÃO DE CUSTOS

A gestão estratégica de qualquer organização depende, de maneira incontestável, de um controle eficiente de custos, que atua como instrumento decisório capaz de orientar, potencializar ou reduzir a produção de bens e serviços. A disciplina de gestão de custos revela-se, portanto, essencial para o planejamento e monitoramento das operações empresariais, sendo aplicável a organizações de diferentes setores e localidades. Um orçamento estruturado, com definição precisa de receitas e despesas, constitui um dos pilares fundamentais para o desempenho sustentável e eficiente de uma organização (Pinto, 2018).

Conforme Leone (2009, p. 49), “custear é apurar os custos. Mas não significa apenas determiná-los ou calculá-los. Apuração de custos representa todo o trabalho da contabilidade de custos, desde o planejamento da coleta dos dados até a prestação da informação gerencial de custos”. Tal definição evidencia a necessidade de identificação detalhada dos componentes que compõem o custo, incluindo produtos, serviços e estoques, garantindo uma visão completa da estrutura financeira da empresa.

Os gestores utilizam essas informações para avaliar com precisão a situação real da organização, identificar pontos de melhoria e implementar ações corretivas. A atenção estratégica aos custos sobre os quais a administração pode atuar diretamente é determinante para o alcance de resultados mais positivos. Para tanto, a organização deve manter-se estruturada e organizada, antecipando ajustes necessários nos períodos de estabilidade, visando a evolução contínua e o sucesso sustentável (Bohlander; Snell, 2020).

Leone (2009, p. 50) complementa que “a toda hora o administrador está tomando decisões. A decisão surge quando há a necessidade de se tomar um de dois ou mais caminhos”, indicando que o processo decisório envolve tanto informações qualitativas quanto quantitativas. Os dados qualitativos são muitas vezes predominantes, especialmente quando informações numéricas não estão prontamente disponíveis, enquanto os dados quantitativos proporcionam clareza e mensurabilidade. Ambos os tipos de informação são complementares, fornecendo uma base sólida para decisões eficazes de gestão de custos.

O capital constitui um elemento essencial para a continuidade das operações empresariais, pois a ausência de lucro ou a incapacidade de mantê-lo nos níveis previamente alcançados pode colocar a organização em risco de encerramento. Nesse contexto, a gestão de custos se apresenta como ferramenta estratégica capaz de assegurar a manutenção das atividades em condições de superávit ou, ao menos, de estabilidade operacional e financeira.

Setores como indústria, comércio e serviços enfrentam cenários cada vez mais competitivos, nos quais o controle de custos assume papel central no processo decisório corporativo. A obtenção de informações precisas e atualizadas sobre

despesas e receitas possibilita a formulação de estratégias que identificam ineficiências e definem os melhores caminhos para otimização dos processos (Martins, 2018).

Conforme Bohlander e Snell (2020, p. 15), “os custos de pessoal representam uma das maiores despesas de qualquer organização, especialmente em empresas de serviços ou de conhecimento intensivo”. Dessa forma, a contabilidade de custos atua como instrumento de monitoramento e controle das despesas, permitindo decisões gerenciais fundamentadas e tempestivas, especialmente em mercados caracterizados por constantes alterações de preços e padrões de qualidade. A análise de mercado e do comportamento do consumidor torna-se, portanto, imprescindível para avaliar se os produtos ou serviços ofertados atendem adequadamente às necessidades do público-alvo (Martins, 2018).

Nos últimos anos, a contabilidade de custos transcendeu seu papel tradicional de suporte à avaliação de estoques e lucros globais, consolidando-se como ferramenta central de controle gerencial e tomada de decisão. Essa transformação reflete o aumento da competitividade, que exige que as empresas não apenas considerem os custos internos na formação de preços, mas também se ajustem aos preços praticados no mercado, promovendo decisões mais estratégicas e alinhadas à realidade econômica vigente.

GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A gestão de contratos no setor público configurou-se como um desafio complexo para os gestores, exigindo planejamento estratégico na contratação de serviços terceirizados, com foco na redução de custos e na otimização da utilização de mão de obra. Essa prática permite delegar atividades específicas e acessórias a entidades externas, sem vínculo direto com o Estado, possibilitando que a instituição concentre seus esforços em suas funções essenciais, assegurando maior qualidade na prestação dos serviços públicos.

Segundo Meirelles (2020, p. 211), contrato administrativo é definido como “um ajuste que a gestão pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”.

Justen Filho (2019) amplia o conceito de esfera pública, destacando que ele extrapola o Poder Executivo, abrangendo também pessoas jurídicas de direito público envolvidas em contratações, incluindo órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo. Além da Administração Direta — União, Estados, Distrito Federal e Municípios —, o conceito abarca a Administração Indireta, composta por autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como fundações instituídas ou mantidas com recursos públicos e outras entidades de direito privado sob controle estatal.

Di Pietro (2022) argumenta que o termo “contratos da Administração”, em sentido amplo, inclui todos os acordos celebrados pela Administração Pública, independentemente de se regerem pelo direito público ou privado. Contratos são, portanto, instrumentos pelos quais a Administração formaliza relações com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, observando o regime jurídico de direito público.

Gasparini (2014) enfatiza que contratos públicos estão sujeitos às normas do Direito Administrativo e à Lei Federal de Licitações e Contratos do âmbito público, caracterizando-se por cláusulas exorbitantes que conferem prerrogativas especiais à Administração. Carvalho Filho (2022) complementa que tais contratos constituem acordos firmados entre a Administração e particulares, fundamentados no direito público, cujo objeto deve estar alinhado integralmente ao interesse público.

Características do contrato administrativo

Segundo Di Pietro (2022), a análise das diversas concepções sobre instrumentos contratuais evidencia três atributos essenciais:

1. Predominância da Administração Pública: a participação estatal apresenta múltiplas distinções que em sua posição de parte preponderante em relação ao contratado, materializada por meio de cláusulas que conferem prerrogativas especiais à Administração, conhecidas como cláusulas exorbitantes.

2. Finalidade pública: todos os atos e contratos da Administração, ainda que regidos pelo direito privado, devem sempre visar ao interesse público; a inobservância desse princípio configura ilícito conhecido como desvio de poder.

3. Conformidade legal: os contratos devem obedecer às disposições da Lei nº 8.666/93, que estabelece regras formais e estruturais essenciais para a validade e regularidade dos ajustes administrativos.

Além disso, os contratos administrativos, regulados pelas normas de direito público, princípios da teoria geral dos contratos e disposições de direito privado, devem contemplar cláusulas que definam claramente os direitos, obrigações e responsabilidades das partes envolvidas; as exigências formais para a efetivação do contrato; os itens e serviços objeto do ajuste; normas de execução; critérios de preço e condições de pagamento; parâmetros de correção e datas-base; prazos de execução; limites para recebimento do objeto contratual; previsão orçamentária; garantias; penalidades; hipóteses de rescisão; foro competente; e a designação do fiscal responsável pelo acompanhamento do contrato.

De forma prática, a assinatura do contrato constitui requisito formal essencial para a comprovação de sua legalidade, enquanto sua publicação é condição indispensável para que o instrumento tenha eficácia. O Acórdão nº 1.248/2007, do Plenário do Tribunal de Contas da União, enfatizou que a publicação do extrato do contrato é requisito indispensável para a produção de efeitos legais, garantindo a apreciação pública e a transparência das obrigações assumidas. Dessa forma, as cláusulas contratuais somente passam a vigorar a partir da publicação, sendo os prazos contratuais contados a partir dessa data, e não da data de assinatura.

O Acórdão nº 4.016/2010, da Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, considerou ilegal a ausência de publicação em veículo oficial de contratos e seus aditivos, em descumprimento ao artigo 61 da Lei de Licitações.

Di Pietro (2022) destaca que qualquer pagamento decorrente do contrato deve estar necessariamente vinculado a uma nota de empenho emitida pelo Poder Público, a qual assegura a regularidade financeira e operacional do contrato, inclusive em situações não previstas explicitamente pelo artigo 62 da Lei de Licitações.

TERCEIRIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A terceirização pode ser conceituada como um mecanismo de gestão organizacional que consiste na transferência para terceiros de atividades que, originalmente, deveriam ser realizadas internamente pela própria instituição (Martins,

2014). Esse processo envolve a contratação de serviços por meio de empresas intermediárias, nas quais o vínculo empregatício é estabelecido entre o trabalhador e a empresa prestadora, e não diretamente com o órgão público demandante (Santana; Camarão, 2015).

No âmbito da Administração Pública, a terceirização é um instrumento legal que permite ao Estado atender às necessidades coletivas por meio da execução indireta de atividades que anteriormente eram realizadas internamente (Martins, 2014). Embora relativamente recente como prática pública, a terceirização vem sendo aplicada desde a promulgação do Decreto-Lei nº 200/67, com o objetivo de manter o controle sobre o crescimento da estrutura administrativa estatal, transferindo legalmente para entidades privadas a execução de serviços antes desempenhados pelo Estado (Diniz, 2010).

Diante do aumento das demandas sociais, o Estado emprega elevados recursos, sendo necessária a moderação de gastos com insumos e mão de obra por meio de uma política de gestão financeira que amplie sua capacidade administrativa e concentre sua atuação nas atividades essenciais que somente ele deve executar (Pessanha, 2010). Nesse contexto, mecanismos como privatizações, concessões, permissões, autorizações e a delegação de atividades-meio, tanto para outras entidades da administração quanto para empresas privadas, têm sido amplamente utilizados como estratégias de terceirização de serviços públicos (Ramos, 2001).

Portanto, gestores públicos devem possuir informações completas sobre a necessidade da contratação terceirizada, contando com equipes qualificadas em administração, materiais, orçamento e licitação para garantir uma gestão eficiente. O objetivo é assegurar que a prestação de serviços terceirizados seja indispensável, estratégica e compatível com a legislação vigente, permitindo prever riscos e aproveitar oportunidades de forma coerente e eficaz (Souto, 2001).

Na prática, a terceirização no setor público se concretiza por meio da celebração de contratos que sucedem processos licitatórios. Durante a publicação do edital, o órgão ou entidade pública responsável pela contratação deve definir todas as exigências que regerão o contrato, pois tais definições estabelecem o padrão de qualidade a ser cobrado do prestador de serviços (Cunha, 2015).

É relevante destacar que a terceirização configura a contratação de serviços e não de mão de obra direta, de modo que o Poder Público permanece obrigado, conforme o artigo 37, inciso II, da Constituição, a realizar concursos públicos para cargos efetivos. Qualquer relação de subordinação ou sujeição entre o contratante e o prestador compromete a validade do contrato, sendo essencial que o prestador mantenha autonomia na gestão de suas atividades e colaboradores, sob pena de caracterização de vínculo empregatício (Teixeira; Pelatieri, 2009).

A decisão de terceirizar determinados serviços somente se justifica quando houver demanda por maior racionalização na utilização dos recursos públicos, cuja natureza limitada exige aplicação econômica e adequada (Gimenez; Krein, 2016). Embora a terceirização represente um custo financeiro, seu objetivo central é assegurar a aplicação mais proveitosa dos recursos públicos. A redução de custos não é necessariamente o resultado do processo; em muitas situações, os gastos podem aumentar, sendo compensados por ganhos em produtividade, qualidade do serviço e satisfação da coletividade (Mendes, 2019).

Nesse contexto, é necessário reconhecer os riscos associados à terceirização, que podem ser mitigados por meio de fiscalização rigorosa e contínua da execução contratual (Franca, 2017). De modo geral, a terceirização surge como uma estratégia da Administração Pública para atender à demanda por serviços públicos ágeis e de qualidade, permitindo que atividades de suporte, não essenciais à missão do Estado, sejam desempenhadas por terceiros, em muitos casos, por meio de processos licitatórios formais.

GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

No âmbito normativo, a gestão contratual e fiscalização da execução passaram por significativa evolução com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, que gradualmente substituiu a Lei nº 8.666/1993. Enquanto o regime anterior enfatizava predominantemente aspectos formais e procedimentais da contratação, a nova legislação adota uma abordagem mais orientada à governança, ao planejamento e à gestão por resultados.

Nesse sentido, embora a Lei nº 8.666/93 já estabelecesse o dever da Administração de acompanhar e fiscalizar a execução contratual, a Lei nº 14.133/2021

amplia esse entendimento ao incorporar práticas estruturadas de gestão de riscos, definição clara de responsabilidades e mecanismos de controle preventivo. A fiscalização deixa de ser apenas uma atividade reativa e passa a integrar um sistema contínuo de monitoramento, com foco na eficiência, na qualidade da execução e na mitigação de falhas.

Ademais, a nova legislação reforça a necessidade de capacitação dos agentes públicos envolvidos na gestão contratual, bem como a segregação de funções e a formalização de procedimentos, o que contribui para maior segurança jurídica e efetividade na execução dos contratos públicos. Dessa forma, observa-se uma transição de um modelo centrado no controle formal para um modelo orientado à governança e à obtenção de resultados.

A gestão pública deve obedecer às disposições da Lei de Licitações e Contratos, especialmente em seu artigo 58, inciso III, que lhe atribui o direito e o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos por ela celebrados, considerando que a remuneração desses pactos provém da utilização de recursos públicos, sempre com foco na racionalização do gasto (BRASIL, 1993).

O acompanhamento da execução contratual deve ser contínuo e diligente, conforme determina o referido dispositivo legal, compreendendo atribuições de fiscalização, orientação, interdição e intervenção, sempre voltadas à adequada execução do contrato (Gasparini, 2014). Dessa forma, evidencia-se o chamado poder-dever da Administração de fiscalizar seus contratos, com base no respeito ao interesse público. A Administração não pode aguardar o término do contrato para verificar seu cumprimento, sob pena de identificar problemas em momento inadequado, dificultando sua resolução (Costa, 2013).

Meirelles (2020) destaca que a fiscalização envolve a verificação de materiais e serviços, incluindo testes, provas de carga, ensaios de funcionamento e outras medidas necessárias para assegurar a qualidade do objeto contratado. O objetivo é garantir a perfeita execução, em conformidade com o projeto, as cláusulas contratuais e as normas reguladoras, respeitando prazos, especificações técnicas e demais requisitos previstos no termo de referência ou projeto básico.

A gestão de contratos compreende medidas administrativas para contemplar situações como prorrogação de vigência, ajustes econômico-financeiros, exclusões ou acréscimos. Pode ser desempenhada por um indivíduo ou departamento, sempre visando assegurar o cumprimento integral do contrato e a realização de seu objeto conforme orientações e princípios estabelecidos (Meirelles, 2020).

O acompanhamento não exime o contratado de suas responsabilidades técnicas e legais, exceto em situações em que a Administração determine formalmente modificações fundamentadas em interesse social superior. O contratado permanece responsável por danos causados a terceiros decorrentes de dolo ou culpa, conforme artigo 70 da Lei nº 8.666/93, sendo a fiscalização insuficiente para afastar tal responsabilidade (Gasparini, 2014).

A legislação estabelece que ambas as partes devem indicar representantes responsáveis pela comunicação entre contratante e contratado. O preposto da empresa serve como ponto de contato com a Administração, enquanto o executor designado pela Administração supervisiona o contrato, garantindo a estabilidade e a conformidade na execução dos serviços durante toda sua vigência (Alves, 2004). O Tribunal de Contas da União reforça que o acompanhamento e a fiscalização constituem instrumentos essenciais para a proteção do interesse público.

Mecanismos de fiscalização de contratos

O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), criado para atender às demandas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e instituído pelo Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, constitui um sistema informatizado destinado a apoiar as atividades operacionais dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

Por meio do SIASG, são operacionalizadas as compras, a comunicação e os processos licitatórios, incluindo emissão de notas de empenho, registro de vínculos contratuais, classificação de materiais e serviços, e cadastramento de fornecedores. Dessa forma, o sistema contribui para agilizar o processamento das aquisições, promovendo transparência ao disponibilizar informações sobre processos licitatórios e contratuais.

Os contratos eficiência apresentam elevada adaptabilidade, permitindo alterações por parte da Administração com vistas à melhor consecução da finalidade pública. Tal flexibilidade exige coordenação eficiente para que operações e controles sejam executados de maneira adequada. Nesse contexto, os dados sobre despesas públicas e sua execução tornam-se elementos essenciais para uma gestão e fiscalização eficientes, garantindo a otimização dos gastos públicos (Niebuhr, 2022).

A fiscalização de contratos demanda dos agentes públicos conhecimento aprofundado da legislação aplicável e domínio dos instrumentos disponíveis, permitindo a organização do ambiente de trabalho e assegurando a racionalização na gestão (Torres, 2017). Essa atividade exige atualização constante, uma vez que falhas na conferência documental ou na supervisão da execução contratual podem implicar responsabilização da Administração e prejuízos ao erário.

A implementação de políticas qualificadas de gestão de contratos, baseadas em mecanismos e rotinas estruturadas, tem como objetivo fortalecer o controle e aperfeiçoar a supervisão dos contratos firmados (Pereira Júnior, 2009). Dessa forma, a fiscalização se consolida como um princípio fundamental da Administração Pública, assegurando que os contratos cumpram sua finalidade primordial: atender ao interesse coletivo.

METODOLOGIA

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica, análise documental. A escolha dessa estratégia metodológica justifica-se pela necessidade de compreender, sob perspectiva teórica e prática, os mecanismos de gestão e fiscalização de vínculos contratuais no contexto da esfera pública.

A revisão bibliográfica foi realizada por meio de buscas sistematizadas em bases de dados acadêmicas nacionais e internacionais, como Scopus, Google Acadêmico e SciELO, além de periódicos científicos das áreas de Administração Pública e Direito Administrativo. Foram utilizados descritores como “contratos administrativos”, “gestão contratual”, “fiscalização de contratos”, “governança pública”

e “eficiência administrativa”, combinados por meio de operadores booleanos, quando aplicável.

Como critérios de seleção das fontes, consideraram-se a relevância temática, a atualidade das publicações, a credibilidade dos autores e a aderência ao objeto de estudo. Foram priorizados artigos científicos revisados por pares, livros de referência e documentos normativos amplamente reconhecidos. Sempre que possível, foram selecionadas publicações recentes, especialmente após a promulgação da Lei nº 14.133/2021.

A abordagem documental concentrou-se em legislações e normativas pertinentes, incluindo a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021, além de acórdãos do Tribunal de Contas da União e demais instrumentos normativos relacionados à gestão e fiscalização contratual.

O corpus da pesquisa foi delimitado a partir de materiais que abordam diretamente o planejamento, a execução, a gestão e a fiscalização de contratos no âmbito público, sendo excluídas publicações com abordagem tangencial ou sem relação direta com o tema proposto.

O exame foi conduzido por meio de abordagem interpretativa, com o objetivo de identificar padrões conceituais e contribuições relevantes ao tema. Adicionalmente, incorporou-se uma abordagem aplicada, com base na observação de práticas administrativas relacionadas à gestão contratual em âmbito municipal, permitindo a articulação entre teoria e prática.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Com o objetivo de aproximar a discussão teórica da realidade administrativa, apresenta-se uma análise aplicada ao contexto da Administração Pública municipal, especialmente em entes de pequeno porte, nos quais a gestão contratual assume papel estratégico na execução de serviços públicos essenciais.

Observa-se que, nesses contextos, a limitação de recursos técnicos, humanos e financeiros impõe desafios adicionais à adequada gestão e fiscalização dos contratos administrativos. A ausência de rotinas estruturadas, aliada à insuficiente capacitação dos agentes públicos, tende a comprometer a eficiência da execução contratual e a qualidade do gasto público.

Por outro lado, a adoção de práticas organizadas de planejamento contratual, definição clara de responsabilidades e acompanhamento contínuo da execução revela-se fundamental para a mitigação de falhas e irregularidades. Tais práticas contribuem diretamente para o fortalecimento dos mecanismos de controle interno e para a conformidade com os princípios da legalidade, eficiência e economicidade.

Além disso, a incorporação de diretrizes previstas na Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à gestão de riscos, segregação de funções e governança das contratações, tende a promover uma mudança de paradigma na Administração Pública, deslocando o foco de um controle meramente formal para uma atuação orientada a resultados.

Nesse sentido, verifica-se que a efetividade da gestão contratual está diretamente relacionada à capacidade institucional do ente público em estruturar processos, qualificar seus agentes e implementar mecanismos contínuos de monitoramento. A ausência desses elementos compromete não apenas a execução contratual, mas também a própria credibilidade da Administração perante a sociedade.

Dessa forma, a análise evidencia que o fortalecimento da gestão e da fiscalização de contratos administrativos constitui elemento central para a promoção da eficiência administrativa, a redução de desperdícios e a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

CONCLUSÃO

O presente estudo evidenciou que a gestão e a fiscalização de contratos administrativos constituem elementos centrais para a promoção da eficiência, da economicidade e da qualidade na Administração Pública. Ao longo da análise, verificou-se que a simples observância das etapas formais da contratação não é suficiente para assegurar resultados satisfatórios, sendo indispensável a adoção de práticas estruturadas de acompanhamento da execução contratual.

A pesquisa demonstrou que a efetividade da gestão contratual está diretamente condicionada à capacidade institucional dos entes públicos, especialmente no que se refere à qualificação dos agentes envolvidos, à organização de processos

administrativos e à implementação de mecanismos contínuos de controle e monitoramento. Nesse contexto, a ausência de capacitação técnica e de rotinas bem definidas configura um dos principais fatores de risco para a ocorrência de falhas, desperdícios e irregularidades.

Adicionalmente, observou-se que a Lei nº 14.133/2021 representa um avanço significativo ao introduzir diretrizes voltadas à governança, à gestão de riscos e à atuação orientada a resultados. Contudo, a efetiva aplicação desses instrumentos depende da internalização dessas práticas no cotidiano administrativo, o que exige mudança cultural, investimento em capacitação e aprimoramento dos mecanismos de gestão.

Do ponto de vista prático, os achados deste estudo reforçam a necessidade de fortalecimento da função de gestor e fiscal de contratos, bem como da institucionalização de procedimentos padronizados que assegurem maior previsibilidade, controle e transparência na execução contratual.

Como limitação, destaca-se o caráter predominantemente teórico e qualitativo da pesquisa, o que restringe a generalização dos resultados. Dessa forma, sugere-se que estudos futuros avancem na aplicação empírica do tema, com a utilização de indicadores de desempenho, análises comparativas entre entes públicos e avaliação quantitativa dos impactos da gestão contratual sobre a redução de custos.

Por fim, conclui-se que o aprimoramento da gestão e da fiscalização de contratos administrativos não apenas contribui para a racionalização dos recursos públicos, mas também se consolida como instrumento essencial para o fortalecimento da governança pública e para a promoção de uma Administração mais eficiente, transparente e orientada ao interesse coletivo.

REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 35, n. 102, p. 60–69, out./dez. 2004.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51–60, 2017.

BOHLANDER, George W.; SNELL, Scott. **Administração de recursos humanos**. 17. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994**. Dispõe sobre o SISG dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1094.htm. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime sobre princípios e normas da Administração Pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Lei de licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Orçamento público**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.248/2007** – Plenário. Relator: Walmir Campelo. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 4.016/2010** – Segunda Câmara. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>. Acesso em: 20 dez. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3653, jul. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24855>. Acesso em: 20 dez. 2025.

COSTA, Jorge Maciel da; SILVEIRA, Ivan Lopes. **Gestão financeira**: manual do participante. Brasília: SEBRAE, 2012.

CREPALDI, Guilherme S.; CREPALDI, Sílvio Aparecido. **Orçamento público**: planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUNHA, Yuri Rodrigues da. **Terceirização e terceirizados**: um estudo sobre os impactos objetivos e subjetivos da terceirização sobre trabalhadores terceirizados

que atuam no setor de limpeza em escolas estaduais no município de Marília-SP. 2015. 147 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista, Marília, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**: Brasil anos 90. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

FRANCA, Erivan Pereira de. A fiscalização administrativa dos contratos e as atribuições dos gestores e fiscais sob o enfoque da nova IN SEGES/MP nº 5/2017. In: FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby (coord.). **Terceirização**: legislação, doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 159–181.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento governamental**: teoria, sistema e processo. São Paulo: GEN, 2018.

GIMENEZ, Denis; KREIN, José Dari. Terceirização e o desorganizado mercado de trabalho brasileiro. In: TEIXEIRA, Marilane Oliveira; ANDRADE, Hélio Rodrigues; COELHO, Elaine D'Ávila (org.). **Precarização e terceirização**: faces da mesma moeda. São Paulo: Sindicato dos Químicos, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

LEONE, George Sebastião Guerra. **Custos**: planejamento, implantação e controle. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LUSTOZA, Helton Kramer. **Eficiência administrativa e ativismo judicial**. Curitiba: Íthala, 2015.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de custos**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Lorena Lopes Freire. Terceirização na administração pública: a fiscalização como dever jurídico do poder público. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 65, n. 99, p. 311–350, jan./jun. 2019.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O orçamento público no Estado constitucional democrático. **Sequência**, Florianópolis, n. 76, p. 183–212, 2017.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei de licitações e contratos da administração pública**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

PESSANHA, Patrícia Oliveira Lima. A responsabilidade do tomador de serviços na terceirização. **Revista IOB Trabalhista e Previdenciária**, v. 21, n. 249, p. 80–93, 2010.

PINTO, Alfredo Augusto Gonçalves et al. **Gestão de custos**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: LTr, 2001.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SANTOS, Alberto Almeida dos; QUELHAS, Osvaldo Luiz Gonçalves. Administração de contratos no setor público. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 9., 2013, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2013.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

TEIXEIRA, Marilane; PELATIERI, Patrícia. Terceirização e precarização do mercado de trabalho. In: DAU, Denise Motta et al. **Terceirização no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2009. p. 19–28.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.