



AGU

EDIFÍCIO SEDE I

EDIFÍCIO SEDE I

AGU

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

# RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA DE AVALIAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DE CONTRATOS DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO-DE-OBRA

Secretaria Geral de Administração (SGA)

*Exercício 2025*

**Advocacia-Geral da União (AGU)**  
**Secretaria de Controle Interno (SCI)**

*RELATÓRIO DE AUDITORIA DE AVALIAÇÃO*  
Órgão: **Advocacia-Geral da União (AGU)**  
Unidade Examinada: **Secretaria Geral de Administração**  
Município/UF: **Brasília/DF**  
Relatório Final de Auditoria: 00007/2026/GAB/SCI/AGU

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA SCI?

Trata-se de Auditoria de Avaliação, que teve como objetivo avaliar a governança e a regularidade da gestão dos contratos de terceirização, com foco na fiscalização contratual, nos processos de pagamento, no cumprimento das obrigações trabalhistas, na aplicação de mecanismos de garantia e na utilização de indicadores de desempenho, examinando a consistência dos controles de gestão ao longo das diversas fases da contratação e da execução contratual.

Nesse sentido, considerando o universo de contratos de terceirização vigentes no âmbito da Advocacia-Geral da União, a auditoria foi realizada por meio da análise de processos selecionados com base em critérios de materialidade, relevância e risco. A amostra examinada contemplou 20 processos de contratação, que totalizam aproximadamente R\$ 237 milhões, correspondendo a 66% do valor global dos contratos de terceirização da Instituição.

## POR QUE A SCI REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado em razão da relevância dos contratos de terceirização para o funcionamento da AGU, bem como dos riscos inerentes à sua execução, especialmente aqueles relacionados à fiscalização contratual, à regularidade dos pagamentos, ao cumprimento das obrigações trabalhistas e à responsabilização subsidiária da Administração.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA SCI? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A partir das análises realizadas, constatou-se que as fragilidades se relacionam, principalmente, à ausência de padronização institucional dos processos de trabalho, à insuficiente formalização dos atos administrativos e à utilização limitada dos instrumentos de gestão disponíveis como ferramentas sistemáticas de acompanhamento e tomada de decisão. Tais fatores reduzem a efetividade da fiscalização contratual e ampliam os riscos jurídicos, trabalhistas e financeiros associados à execução dos contratos de terceirização.

Os principais benefícios decorrentes da auditoria incluem a identificação de pontos críticos na gestão e fiscalização dos contratos terceirizados e a proposição de recomendações voltadas ao fortalecimento da governança contratual. O trabalho também reforça a importância da padronização de procedimentos, da formalização adequada das decisões administrativas e da utilização mais sistemática dos indicadores de qualidade como instrumentos de melhoria da execução contratual.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU	Advocacia-Geral da União
DLIC	Divisão de Auditoria de Licitações e Contratos Administrativos
DLOG	Diretoria de Logística e Gestão Documental
IN	Instrução Normativa
IMR	Instrumento de Medição de Resultados
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NUP	Número Único de Protocolo
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
SCI	Secretaria de Controle Interno
SEQ	Sequenciais
SEGES	Secretaria de Gestão e Inovação
SGA	Secretaria-Geral de Administração
SICAF	Sistema de Cadastramento Único de Fornecedores

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2. RESULTADOS DOS EXAMES .....</b>	<b>11</b>
<b>3. RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>27</b>
<b>4. CONCLUSÃO .....</b>	<b>28</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>30</b>
<b>MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA .....</b>	<b>31</b>
<b>PROPOSTAS DE RECOMENDAÇÕES REFORMULADAS PELA SCI.....</b>	<b>31</b>

# 1. INTRODUÇÃO

A Advocacia-Geral da União (AGU), enquanto instituição essencial à função jurisdicional do Estado, desempenha papel estratégico na defesa judicial e extrajudicial da União, das autarquias e fundações públicas federais, bem como no assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal. Para o adequado desempenho de suas atribuições institucionais, a AGU depende de uma estrutura administrativa eficiente, capaz de prover suporte operacional às suas atividades finalísticas, dentre as quais se destaca a contratação de serviços terceirizados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Nesse contexto, a Secretaria-Geral de Administração (SGA) figura como unidade central responsável pelo planejamento, coordenação e supervisão das atividades relacionadas à logística, à gestão documental, à contratação de bens e serviços, à administração patrimonial e à gestão de contratos, inclusive aqueles relativos à prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, em âmbito nacional. Tais contratos apresentam elevada materialidade financeira, ampla capilaridade organizacional e impacto direto sobre a continuidade e a qualidade dos serviços administrativos prestados à Instituição.

Os contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra possuem modelo de contratação disciplinado principalmente pela Instrução Normativa SEGES/MPOG nº 5, de 26 de maio de 2017, instrumento relevante para que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades-fim, transferindo a execução de atividades operacionais a empresas especializadas.

Todavia, a complexidade inerente a esse modelo contratual impõe à Administração Pública elevados desafios no que se refere à governança, à gestão e à fiscalização da execução contratual, sobretudo quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais, à adequada medição da qualidade dos serviços prestados, à aplicação tempestiva de glosas e sanções, à prevenção de passivos trabalhistas e à mitigação de riscos associados à responsabilização subsidiária do ente público.

A adequada gestão e fiscalização desses contratos exige a atuação coordenada de diversos atores institucionais, notadamente gestores e fiscais de contratos, bem como a adoção de instrumentos formais de acompanhamento, tais como planos de fiscalização, relatórios técnicos e administrativos, instrumentos de medição de resultados (IMR), mecanismos de controle de encargos trabalhistas — a exemplo da Conta-Depósito Vinculada — e procedimentos estruturados para apuração de descumprimentos contratuais e aplicação de penalidades. Ademais, a governança das contratações públicas demanda o alinhamento desses instrumentos às diretrizes

estabelecidas pela alta administração, em consonância com os princípios da legalidade, eficiência, economicidade, transparência e accountability.

No âmbito da Secretaria-Geral de Administração, a governança, o gerenciamento de riscos e os controles internos encontram-se estruturados com base em normativos internos e diretrizes estratégicas, notadamente a Portaria Normativa AGU nº 165, de 12 de março de 2025, que instituiu o Sistema de Governança Corporativa da AGU, bem como a Resolução CGGE/SGA nº 14, de 30 de abril de 2024, que atualizou a Matriz de Riscos Críticos da SGA. Esses instrumentos visam fortalecer os mecanismos de direcionamento, planejamento, monitoramento, avaliação e controle das ações administrativas, inclusive aquelas relacionadas à gestão contratual.

Não obstante os avanços institucionais observados, a experiência dos órgãos de controle evidencia que a fase de gestão e fiscalização contratual permanece como etapa sensível do ciclo de contratações públicas, sujeita a riscos relevantes, tais como a não formalização adequada de papéis e responsabilidades, deficiências nos mecanismos de fiscalização, fragilidades na medição da qualidade dos serviços, falhas na fiscalização de encargos trabalhistas e previdenciários, condução inadequada de processos sancionatórios e riscos associados à ocorrência de nepotismo em contratos terceirizados.

À vista desse cenário, e considerando a materialidade financeira e a relevância estratégica dos contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da AGU, a Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União realizou auditoria de avaliação da gestão e fiscalização desses contratos, com foco na consistência dos controles adotados, na aderência aos normativos aplicáveis e na capacidade dos mecanismos existentes em mitigar riscos e assegurar o alcance dos objetivos da contratação.

A auditoria foi conduzida com base em abordagem sistêmica e orientada a riscos, considerando o universo de contratos vigentes e a seleção de amostra representativa, conforme critérios de materialidade, relevância e risco, detalhados no Plano Amostral. Os exames abrangeram aspectos relacionados à governança da gestão contratual, à formalização e atuação dos agentes responsáveis pela fiscalização, à utilização de instrumentos de medição de desempenho, à regularidade dos pagamentos, à fiscalização das obrigações trabalhistas e previdenciárias, à aplicação de glosas e penalidades.

A partir do entendimento do objeto auditado e da avaliação preliminar dos riscos, foram formuladas as seguintes **Questões e Subquestões de Auditoria**, que orientaram o planejamento e a execução dos exames:

### **Questão de Auditoria 1**

**Q1 – Existem mecanismos adequados de governança, conformidade e fiscalização contratual?**

- **S.Q 1.1** – A atividade de fiscalização contratual atende às regras definidas nas normas e nos artefatos?

### **Questão de Auditoria 2**

**Q2 – O processo de pagamento adotado pela unidade auditada assegura, de forma efetiva, o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pelas contratadas?**

- **S.Q 2.1** – Há processo de trabalho adequadamente definido para pagamento de valores? O processo é seguido efetivamente?
- **S.Q 2.2** – As obrigações trabalhistas e previdenciárias têm sido cumpridas integralmente?
- **S.Q 2.3** – Existe previsão e efetiva utilização de mecanismos específicos para assegurar o pagamento de verbas trabalhistas?

### **Questão de Auditoria 3**

**Q3 – Os indicadores de qualidade do serviço são adequados?**

- **S.Q 3.1** – Há indicadores objetivos definidos nas contratações de serviços terceirizados de modo a assegurar a qualidade da prestação de serviços, incluindo a satisfação dos usuários? Os critérios são adequados? Eles são efetivamente observados na gestão contratual?

Os trabalhos de auditoria foram conduzidos por meio de análise documental dos processos selecionados, exame dos instrumentos contratuais, dos registros de fiscalização, dos processos de pagamento e demais documentos correlatos, com vistas a identificar fragilidades, boas práticas e oportunidades de aprimoramento na gestão e fiscalização dos contratos analisados.

Os resultados dos exames, apresentados ao longo deste relatório, evidenciam o grau de maturidade dos controles implementados, bem como fragilidades e oportunidades de aprimoramento na gestão e fiscalização dos contratos analisados. As constatações foram devidamente fundamentadas em evidências obtidas durante a fase de execução da auditoria e seguem acompanhadas de recomendações voltadas ao fortalecimento da governança, ao aprimoramento dos processos de trabalho e à mitigação de riscos

institucionais, em consonância com os objetivos estratégicos da Secretaria-Geral de Administração e da Advocacia-Geral da União.

## 2. RESULTADOS DOS EXAMES

### 2.1 Processo de pagamento sem fluxo de trabalho institucionalmente padronizado e fragilidades nos controles documentais

Nos termos da **Lei nº 4.320/1964**, o pagamento da despesa pública somente pode ocorrer após sua regular liquidação, entendida como a verificação do direito adquirido pelo credor, com base em títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.

Especificamente, no contexto do presente trabalho, importa destacar a previsão normativa da Lei 14.133/2021:

Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transferirá à Administração a responsabilidade pelo seu pagamento e não poderá onerar o objeto do contrato nem restringir a regularização e o uso das obras e das edificações, inclusive perante o registro de imóveis, ressalvada a hipótese prevista no § 2º deste artigo.

§ 2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

§ 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:

I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas;

**II - Condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;**

III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada;

IV - Em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado;

V - Estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador.

§ 4º Os valores depositados na conta vinculada a que se refere o inciso III do § 3º deste artigo são absolutamente impenhoráveis.

§ 5º O recolhimento das contribuições previdenciárias observará o disposto no art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Adicionalmente, o **Decreto nº 11.246/2022**, ao regulamentar dispositivos da Lei nº 14.133/2021, pressupõe a existência de procedimentos estruturados, com adequada segregação de funções, rastreabilidade documental e padronização mínima dos fluxos relacionados à execução contratual e à gestão financeira, especialmente em contratos de natureza continuada e de elevada materialidade.

Em seu art. 39, o Decreto retromencionado indica que as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, **verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas**, bem como prestar apoio à instrução processual e o **encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos** relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, **pagamento**, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

Os exames realizados evidenciaram que o processo de pagamento das despesas decorrentes dos contratos de terceirização analisados não observa fluxo de trabalho institucionalmente padronizado, o que se reflete na diversidade de procedimentos adotados, na ausência de encadeamento documental uniforme e na inexistência de roteiro formal que discipline, de maneira consistente, as etapas de medição, ateste, liquidação e pagamento.

A análise dos autos demonstrou que os processos se iniciam por documentos distintos, percorrem sequências procedimentais variadas e apresentam divergências quanto às instâncias responsáveis pela validação e autorização. Realizando a comparabilidade, por exemplo, entre os NUPs 00506.000002/2025-74, 00411.000287/2025-01 e 00587.000093/2025-95, todos referentes ao Contrato 00002/2021, fica evidenciado que não há uma padronização no fluxo de pagamento.

Essa heterogeneidade procedimental foi observada de forma reiterada nos processos examinados, nos quais se identificaram diferenças significativas quanto aos documentos utilizados para instruir a fase de pagamento, à ordem de juntada das peças e à forma de manifestação das áreas técnicas e administrativas. Em alguns casos, a medição da execução foi registrada por meio de documentos específicos; em outros, limitou-se a manifestações genéricas ou comunicações informais, sem padronização quanto ao conteúdo mínimo necessário para subsidiar o ateste e a liquidação da despesa.

Tal prática mostra-se incompatível com a efetiva execução da despesa pública e a gestão de contratos administrativos, considerando que o pagamento somente deve ocorrer após a comprovação regular da execução do objeto e do cumprimento das condições contratuais.

A ausência de critérios institucionalmente definidos para o tratamento dessas situações compromete a consistência das decisões administrativas e dificulta a demonstração de que a Administração avaliou, de forma consciente e fundamentada, os riscos associados à regularidade das contratadas antes da liquidação da despesa.

Em diversos processos examinados, não foi possível identificar registro documental que evidenciasse a análise crítica da situação fiscal, trabalhista e previdenciária da empresa no momento do pagamento, limitando-se os autos à mera juntada de documentos, sem manifestação conclusiva.

Os exames também revelaram situações em que os valores pagos não corresponderam integralmente aos montantes originalmente pactuados, em razão da execução parcial do objeto contratual, notadamente pela ocupação de postos de trabalho em quantitativo inferior ao previsto. Nessas ocorrências, conforme evidenciado nos **processos de pagamento 00676.000439/2025-56 (maio), 00676.000468/2025-18 (janeiro), 00592.001207/2025-45 (julho)**, não foram localizados instrumentos formais que respaldassem a alteração do valor contratual, tais como termos aditivos, apostilamentos ou justificativas administrativas devidamente registradas, o que enfraquece a segurança jurídica da execução financeira.

A inexistência de formalização adequada para essas variações de pagamento impede a demonstração de que a redução dos valores decorreu de ajuste contratual validamente autorizado e fundamentado, expondo a Administração a riscos de questionamentos quanto à legalidade dos pagamentos efetuados. Ademais, a ausência de documentação específica dificulta a reconstrução histórica das decisões adotadas, especialmente em auditorias futuras ou em eventuais demandas de controle externo.

No tocante à comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas pelas empresas contratadas, os exames indicaram que a documentação apresentada nos processos ocorre de forma não padronizada e, em alguns casos, insuficiente.

Em diversos processos, a exemplo de **00676.000439/2025-56**, **00676.000468/2025-18**, **00676.001470/2025-12**, **00592.001207/2025-45**, **00677.000207/2025-98**, a comprovação limitou-se à apresentação de notas fiscais ou documentos genéricos, sem elementos que permitissem verificar, de forma clara e objetiva, o pagamento de salários, benefícios e encargos trabalhistas dos empregados vinculados à execução do contrato.

Essa fragilidade documental compromete a atuação efetiva da fiscalização administrativa, uma vez que impede a verificação consistente do adimplemento das obrigações trabalhistas, aspecto especialmente relevante em contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra. A ausência de critérios claros quanto aos documentos mínimos exigidos dificulta a uniformização das análises e amplia o risco de omissões no acompanhamento dessas obrigações.

Adicionalmente, foram identificadas glosas aplicadas às faturas mensais sem a devida formalização do motivo ou sem vinculação clara à obrigação trabalhista ou contratual descumprida, como pode ser observado nos NUPs 00676.000468/2025-18 (Contrato 00015/2024) e 00676.000439/2025-56 (Contrato 00001/2022). Em diversos processos, a auditoria constatou que as glosas não estavam acompanhadas de registros que explicitassem a fundamentação da decisão, os critérios adotados ou a correlação entre o valor glosado e a irregularidade identificada.

A ausência de motivação formal compromete a rastreabilidade das decisões administrativas e a transparência do processo decisório, dificultando a compreensão das razões que ensejaram a redução dos valores pagos. Essa deficiência também limita a capacidade da Administração de sustentar tecnicamente as glosas aplicadas, sobretudo em eventuais questionamentos administrativos ou judiciais, e enfraquece o papel da fiscalização como instrumento de indução ao cumprimento contratual.

Do ponto de vista dos controles internos, a inexistência de fluxo de trabalho padronizado para o processo de pagamento reduz a confiabilidade das informações disponíveis nos processos. A diversidade de práticas observadas dificulta a atuação das instâncias de supervisão e controle, bem como a comparação entre contratos semelhantes, limitando a capacidade institucional de identificar padrões de risco e de promover melhorias sistêmicas na gestão contratual.

As causas associadas a esse achado relacionam-se, em grande medida, à ausência de procedimentos institucionais formalmente definidos e à inexistência de normativos internos que estabeleçam, de forma clara, as etapas, os documentos obrigatórios e as responsabilidades dos agentes envolvidos no processo de pagamento. Soma-se a isso a consolidação de práticas informais ao longo do tempo, que passaram a ser adotadas sem mecanismos de verificação de conformidade.

Como efeito, o processo de pagamento torna-se mais vulnerável a inconsistências, amplia-se o risco de pagamentos em desconformidade com os requisitos legais e contratuais e eleva-se a exposição da Administração a riscos jurídicos, operacionais e de responsabilização subsidiária/solidária, especialmente no que se refere ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias. A fragilidade dos registros e da padronização limita, ainda, a capacidade de demonstrar, de forma robusta e documentada, que os pagamentos realizados observaram os princípios da legalidade, da motivação, da transparência e da boa governança.

Em síntese, as evidências coletadas demonstram que, embora os pagamentos venham sendo realizados, a ausência de fluxo de trabalho institucionalmente padronizado, associada à fragilidade da documentação comprobatória e à falta de critérios uniformes de análise, compromete a segurança jurídica da execução financeira dos contratos de terceirização e evidencia a necessidade de aprimoramento dos procedimentos de controle, com vistas ao fortalecimento da governança e da efetividade da gestão contratual.

## **2.2 Ausência de avaliação formal da satisfação dos usuários e ausência de vinculação desse procedimento às glosas aplicadas**

De acordo com a IN 05/2017, em seu art. 47, a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

- I - os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;
- II - os recursos humanos empregados em função da quantidade e da formação profissional exigidas;
- III - a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;
- IV - a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;
- V - o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e
- VI - a satisfação do público usuário.**

Os contratos analisados preveem indicadores de desempenho e critérios de qualidade destinados ao acompanhamento da execução contratual, em conformidade com os instrumentos de planejamento e com as diretrizes normativas aplicáveis à gestão de contratos de serviços terceirizados. Tais indicadores têm por finalidade subsidiar a fiscalização, apoiar a tomada de decisões administrativas e promover a melhoria contínua da prestação dos serviços contratados.

Como exemplo, pode-se mencionar o NUP 00589.002229/2024-09, seq. 23, item 6.34 e 6.35 do Termo de Referência, que indica o seguinte:

Fiscalização pelo Público Usuário

6.34 O acompanhamento da execução contratual, **também será feita por pesquisa de satisfação junto ao usuário**, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela Contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos **aspectos qualitativos do objeto**.

6.35 Mensalmente deverá ser encaminhado pela área onde o colaborador presta os serviços, o Relatório de Satisfação, avaliando os aspectos qualitativos do objeto, conforme modelo a ser disponibilizado.

Não obstante essa previsão formal, os exames evidenciaram que os indicadores de qualidade vêm sendo utilizados de forma parcial na gestão contratual. Em especial, **não foram identificados mecanismos formalmente instituídos para a avaliação da satisfação dos usuários finais dos serviços**, o que limita a incorporação da dimensão qualitativa da execução ao processo de acompanhamento contratual. A ausência dessa avaliação impede a sistematização da percepção dos usuários quanto à adequação, à eficiência e à qualidade dos serviços prestados.

A inexistência de instrumentos formais de avaliação da satisfação dos usuários reduz o potencial dos indicadores de desempenho como ferramenta de gestão estratégica, uma vez que restringe a análise da execução a aspectos predominantemente operacionais e quantitativos. Dessa forma, deixa-se de captar informações relevantes sobre a qualidade percebida dos serviços, que poderiam subsidiar ajustes na execução contratual, aprimoramento dos procedimentos de fiscalização e adoção de medidas corretivas mais direcionadas.

No âmbito dos contratos analisados, foram identificadas glosas aplicadas às faturas mensais em decorrência de descumprimentos contratuais ou de falhas na execução. Contudo, não foi possível estabelecer vínculo entre essas glosas e resultados de avaliações formais da satisfação dos usuários, uma vez que tal procedimento não se encontra institucionalmente estruturado.

Adicionalmente, constatou-se que, em alguns casos, as notas fiscais já refletiam os descontos aplicados, sem que fosse possível identificar, de forma clara e segregada, o ato administrativo formal que fundamentou a decisão de glosar valores. A situação pode ser observada no NUP 00589.001068/2025-17 seq. 468 e no NUP 00676.000439/2025-56 seq. 247, neste último a glosa foi referenciada no “Resumo da Demanda”, teve seu valor abatido da Nota Fiscal, mas não foi apresentado o motivo da penalização aplicada.

A ausência de documentação específica que registre a motivação, os critérios adotados e a vinculação da glosa à obrigação descumprida fragiliza a rastreabilidade das decisões administrativas e dificulta a reconstrução do processo decisório.

Essa situação limita a utilização das glosas como instrumento de gestão orientado à melhoria da qualidade dos serviços, na medida em que impede sua articulação com

indicadores de desempenho e com avaliações estruturadas da satisfação dos usuários. Sem essa vinculação, as glosas assumem caráter predominantemente financeiro, dissociado de uma estratégia mais ampla de indução à melhoria contínua da execução contratual.

A análise dos instrumentos contratuais reforça que os indicadores de desempenho e os critérios de medição da execução foram concebidos para orientar tanto a fiscalização quanto a gestão do contrato. Entretanto, os resultados dessas medições vêm sendo utilizados, em grande medida, apenas para fins de liquidação e pagamento, notadamente por meio da aplicação de glosas financeiras, sem exploração plena de seu potencial como instrumento de avaliação qualitativa e de aprimoramento da prestação dos serviços.

Ressalta-se que a ausência de mecanismos formais de coleta, registro e análise da percepção dos usuários finais compromete a integração entre fiscalização, gestão contratual e tomada de decisão. As medições realizadas concentram-se em parâmetros objetivos e quantitativos, deixando de abranger aspectos qualitativos que são essenciais para avaliar a efetividade dos serviços sob a perspectiva de seus destinatários.

Como efeito, a utilização parcial dos indicadores de desempenho e a inexistência de avaliação formal da satisfação dos usuários reduzem a capacidade da Administração de gerir os contratos de forma orientada a resultados e à qualidade. Essa limitação enfraquece a governança contratual, restringe o uso das glosas como ferramenta de melhoria contínua e compromete o alinhamento entre execução contratual, expectativas dos usuários e objetivos institucionais da Administração.

### **2.3. Fragilidades na gestão por competências dos gestores e fiscais de contratos e na formalização da reunião inicial de fiscalização**

A eficácia da fiscalização em qualquer órgão governamental é um pilar fundamental para a integridade e o sucesso das operações. Equipes de fiscalização conscientes de suas responsabilidades são essenciais para garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com as normas estabelecidas e que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e transparente.

Portanto, a designação clara de tarefas e a compreensão das atribuições individuais dentro da equipe não apenas facilitam a coordenação e a execução das tarefas, mas também promovem a responsabilidade, elemento crucial para a manutenção da confiança pública.

No âmbito das contratações, a Lei nº 14.133/2021 define que:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

II - Tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público;

Quanto às competências da equipe de fiscalização, a Portaria Seges/MP nº 8.678/2021, em seu art. 14, estabelece que o órgão ou entidade deve garantir que a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão, na área de contratações, seja fundamentada nos perfis de competências, observando os princípios da transparência, da eficiência e do interesse público, bem como os requisitos definidos na Lei de Licitações.

Ademais, o Decreto nº 11.246/2022, no §3º do seu art. 8º, dispõe que a eventual necessidade de desenvolvimento de competências dos agentes públicos para fins de fiscalização e gestão contratual deve ser evidenciada no estudo técnico preliminar e resolvida, conforme necessário, antes da celebração do contrato:

Art. 8º Os gestores e os fiscais de contratos e os respectivos substitutos serão representantes da administração designados pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou por quem as normas de organização administrativa indicarem, para exercer as funções estabelecidas no art. 21 ao art. 24, observados os requisitos estabelecidos no art. 10.

**§ 1º Para o exercício da função, o gestor e os fiscais de contratos deverão ser formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.**

§ 2º Na designação de que trata o caput, serão considerados:

I - A compatibilidade com as atribuições do cargo;

II - A complexidade da fiscalização;

III - O quantitativo de contratos por agente público; e

IV - A capacidade para o desempenho das atividades.

**§ 3º A eventual necessidade de desenvolvimento de competências de agentes públicos para fins de fiscalização e de gestão contratual deverá ser demonstrada no estudo técnico preliminar e deverá ser sanada, conforme o caso, previamente à celebração do contrato, conforme o disposto no inciso X do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021.**

Essa medida visa garantir que os agentes públicos encarregados da fiscalização e gestão contratual estejam devidamente capacitados para suas funções. A identificação antecipada das necessidades de desenvolvimento de competências permite que o órgão público adote medidas corretivas antes da formalização do contrato, promovendo assim

a eficiência na execução dos contratos, mitigando riscos e assegurando uma gestão mais qualificada.

Entretanto, no âmbito da amostra selecionada para execução do presente trabalho de auditoria, verificou-se que em nenhum dos estudos técnicos preliminares analisados foi feita referência à avaliação das competências da equipe de fiscalização ou à eventual necessidade de capacitação prévia, apesar da expressiva complexidade dos contratos e da elevada carga de atribuições associadas à função de gestor e fiscal de contratos.

Além disso, a legislação impõe restrições objetivas quanto à designação de gestores e fiscais de contratos, de modo a prevenir conflitos de interesse e assegurar a imparcialidade da atuação administrativa. Nesse sentido, o gestor e os fiscais técnico e administrativo indicados não podem ser cônjuge ou companheiro de licitantes ou de contratados habituais da Administração, nem manter com eles vínculo de parentesco, em linha colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil. (art. 7º, inciso III, da Lei 14.133/2021)

Assim, a ciência formal e prévia dos indicados para as funções de gestor ou fiscal de contrato desponta como uma proteção à própria Administração. Nos termos do Capítulo VII – Dos impedimentos e da suspeição – da Lei nº 9.784/1999, a autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar. Além disso, a omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares.

Nesse contexto, destaca-se como referência de boa prática administrativa alinhada à Lei nº 14.133/2021 e ao Decreto nº 11.246/2022, excerto do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do Superior Tribunal de Justiça:

**As unidades demandantes devem indicar, em item específico dos estudos técnicos preliminares – ETP ou, se dispensados, na seção “Modelo de Gestão do Contrato” do termo de referência, os servidores ou titulares das suas respectivas áreas que deverão ser designados como gestor/fiscal ou a equipe de fiscalização permanente designada previamente.**

O gestor e os fiscais técnico e administrativo deverão ser indicados entre servidores, preferencialmente efetivos, lotados e/ou em exercício na unidade responsável pela elaboração do TR/PB ou do local onde o objeto do contrato será executado.

O gestor e os fiscais técnico e administrativo indicados não podem ser cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração, nem ter com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

Na indicação de servidor, devem ser considerados: a) a compatibilidade com as atribuições do cargo; b) a compatibilidade com atribuições relacionadas a licitações e contratos ou a formação compatível ou a qualificação atestada por certificações emitidas em cursos de capacitação ofertados por escola de governo criada e mantida pelo Poder Público; c) a complexidade da fiscalização; d) o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades. (Grifos nossos)

Ressalta-se ainda que é expressiva a quantidade de responsabilidades a cargos desses agentes de contratação, que contemplam a fiscalização técnica, administrativa e setorial, o acompanhamento de registros de ocorrências e providências adotadas, o monitoramento das condições de habilitação para fins de pagamento, a manutenção de histórico formal da execução contratual, a atualização contínua do relatório de riscos, a consolidação da avaliação de desempenho com base em indicadores e a adoção de providências para a instauração de processos sancionatórios, entre outras responsabilidades.

Quanto à fase inicial da execução contratual, a IN nº 05/2017 que 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, preconiza que a realização de reunião inicial de fiscalização deve ser devidamente registrada em ata, como mecanismo essencial de alinhamento entre as partes quanto às obrigações contratuais, plano de fiscalização, indicadores de desempenho e fluxos de comunicação:

**Art. 45. Após a assinatura do contrato, sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir, o órgão ou entidade deverá promover reunião inicial para apresentação do plano de fiscalização, que conterà informações acerca das obrigações contratuais, dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto, do plano complementar de execução da contratada, quando houver, do método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis, dentre outros.**

§ 1º Os assuntos tratados na reunião inicial devem ser registrados em ata e, preferencialmente, estarem presentes o gestor, o fiscal ou equipe responsável pela fiscalização do contrato, o preposto da empresa e, se for o caso, o servidor ou a equipe de Planejamento da Contratação.

§ 2º O órgão ou entidade contratante deverá realizar reuniões periódicas com o preposto, de modo a garantir a qualidade da execução e os resultados previstos para a prestação dos serviços.

§ 3º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade competente do setor de licitações, o prazo inicial da prestação de serviços ou das suas etapas poderão sofrer alterações, desde que requerido pela contratada antes da data prevista para o início dos serviços ou das respectivas etapas, cumpridas as formalidades exigidas pela legislação.

§ 4º Na análise do pedido de que trata o § 3º deste artigo, a Administração deverá observar se o seu acolhimento não viola as regras do ato

convocatório, a isonomia, o interesse público ou qualidade da execução do objeto, devendo ficar registrado que os pagamentos serão realizados em conformidade com a efetiva prestação dos serviços.

No âmbito da amostra selecionada, verificou-se que a realização da reunião inicial de fiscalização, prevista no normativo acima elencado e nos próprios instrumentos de contratação, não vem sendo observada de forma sistemática.

Em diversos processos da amostra, como os de nº 00404.002466/2023-00, 00676.001586/2021-10, 00676.001834/2023-94, 00676.001509/2021-60, 00589.001447/2024-18, 00592.000722/2023-46 e outros, não foram localizados documentos comprobatórios da realização da reunião inicial antes do início da execução contratual, tampouco atas que registrassem o alinhamento entre gestor, fiscais e preposto da contratada.

Mesmo nos casos em que foi identificada a realização de reunião inicial, como nos processos nº 00676.000808/2025-19, 00589.001579/2024-40, 00587.001195/2023-66 e 00677.000855/2019-04, as atas examinadas não contemplavam elementos como a definição formal do plano de fiscalização, dos indicadores contratuais e das rotinas de acompanhamento, o que evidencia cumprimento apenas parcial da exigência normativa. Em nenhuma das situações analisadas foi possível identificar ata que atendesse integralmente aos requisitos previstos na IN 05/2017, o que demonstra fragilidade recorrente na formalização dessa etapa relevante da gestão contratual.

A reunião inicial permite que o órgão contratante apresente de forma direta os principais aspectos relacionados às obrigações contratuais, mecanismos de fiscalização e estratégias para a execução contratual. Nesse sentido, a reunião é crucial para o alinhamento de entendimento e de expectativas entre as partes.

Esse conjunto de evidências indica que, embora exista arcabouço normativo adequado (Lei 14.133/2021; Decreto 11.246/2022; IN 05/2017) e previsão expressa nos instrumentos de contratação quanto à designação dos agentes de fiscalização e à realização da reunião inicial, tais mecanismos não vêm sendo aplicados de forma uniforme e sistemática.

As causas associadas a esses achados relacionam-se, além da limitação de recursos humanos, com as deficiências nos procedimentos internos e com a ausência de padronização e de mecanismos de controle capazes de assegurar o cumprimento dessas etapas formais mínimas da fiscalização contratual.

A não realização ou a realização incompleta da reunião inicial de fiscalização enfraquece o alinhamento inicial da execução contratual, dificulta a atuação coordenada da fiscalização e aumenta o risco de desalinhamentos ao longo da vigência do contrato,

reduzindo a capacidade da Administração de prevenir e corrigir tempestivamente não conformidades.

Por todo exposto, é fundamental a avaliação das necessidades de capacitação nos estudos técnicos preliminares e o efetivo oferecimento das ferramentas para o desenvolvimento das competências requeridas, além da ciência das suas indicações e de suas respectivas atribuições antes da designação formal. A falta de adesão às normas e a deficiência nos processos internos comprometem a qualidade da fiscalização.

## **2.4 Fiscalização contratual realizada sem padronização e formalização adequada dos registros e relatórios**

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 117, estabelece que a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por representante da Administração especialmente designado, o qual deverá registrar todas as ocorrências relacionadas à execução contratual, determinando o que for necessário à regularização das falhas ou defeitos observados.

O Decreto nº 11.246/2022, ao regulamentar dispositivos da Lei nº 14.133/2021, indica que a atuação da gestão e fiscalização contratual seja exercida de forma estruturada, sistemática e documentada, com registros formais capazes de evidenciar o acompanhamento da execução, as ocorrências verificadas e as providências adotadas:

Art. 21. Caberá ao gestor do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial:

I - Coordenar as atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial, de que tratam os incisos II, III e IV do caput do art. 19;

II - Acompanhar os registros realizados pelos fiscais do contrato das ocorrências relacionadas à execução do contrato e as medidas adotadas, e informar à autoridade superior àquelas que ultrapassarem a sua competência;

III - acompanhar a manutenção das condições de habilitação do contratado, para fins de empenho de despesa e de pagamento, e anotar os problemas que obstem o fluxo normal da liquidação e do pagamento da despesa no relatório de riscos eventuais;

**IV - Coordenar a rotina de acompanhamento e de fiscalização do contrato, cujo histórico de gerenciamento deverá conter todos os registros formais da execução, a exemplo da ordem de serviço, do registro de ocorrências, das alterações e das prorrogações contratuais, e elaborar relatório com vistas à verificação da necessidade de adequações do contrato para fins de atendimento da finalidade da administração;**

V - Coordenar os atos preparatórios à instrução processual e ao envio da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos de que trata o inciso I do caput do art. 19;

VI - Elaborar o relatório final de que trata a alínea “d” do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021, com as informações obtidas durante a execução do contrato;

VII - coordenar a atualização contínua do relatório de riscos durante a gestão do contrato, com apoio dos fiscais técnico, administrativo e setorial;

VIII - emitir documento comprobatório da avaliação realizada pelos fiscais técnico, administrativo e setorial quanto ao cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, a constarem do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações conforme disposto em regulamento;

IX - Realizar o recebimento definitivo do objeto do contrato referido no art. 25, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais; e

X - Tomar providências para a formalização de processo administrativo de responsabilização para fins de aplicação de sanções, a ser conduzido pela comissão de que trata o art. 158 da Lei nº 14.133, de 2021, ou pelo agente ou pelo setor competente para tal, conforme o caso.

Fiscal técnico

Art. 22. Caberá ao fiscal técnico do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto, em especial:

I - Prestar apoio técnico e operacional ao gestor do contrato com informações pertinentes às suas competências;

**II - Anotar no histórico de gerenciamento do contrato todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, com a descrição do que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados;**

III - emitir notificações para a correção de rotinas ou de qualquer inexactidão ou irregularidade constatada, com a definição de prazo para a correção;

IV - Informar ao gestor do contato, em tempo hábil, a situação que demandar decisão ou adoção de medidas que ultrapassem a sua competência, para que adote as medidas necessárias e saneadoras, se for o caso;

V - Comunicar imediatamente ao gestor do contrato quaisquer ocorrências que possam inviabilizar a execução do contrato nas datas estabelecidas;

VI - Fiscalizar a execução do contrato para que sejam cumpridas as condições estabelecidas, de modo a assegurar os melhores resultados para a administração, com a conferência das notas fiscais e das documentações exigidas para o pagamento e, após o ateste, que certifica o recebimento provisório, encaminhar ao gestor de contrato para ratificação;

VII - comunicar ao gestor do contrato, em tempo hábil, o término do contrato sob sua responsabilidade, com vistas à renovação tempestiva ou à prorrogação contratual;

VIII - participar da atualização do relatório de riscos durante a fase de gestão do contrato, em conjunto com o fiscal administrativo e com o setorial, conforme o disposto no inciso VII do caput do art. 21;

IX - Auxiliar o gestor do contrato com as informações necessárias, na elaboração do documento comprobatório da avaliação realizada na fiscalização do cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado, conforme o disposto no inciso VIII do caput do art. 21; e

X - Realizar o recebimento provisório do objeto do contrato referido no art. 25, mediante termo detalhado que comprove o cumprimento das exigências de caráter técnico.

Além da previsão normativa, os termos de referência de todos os contratos analisados preveem expressamente a obrigação de acompanhamento contínuo da execução, com registro formal das atividades de fiscalização, tomando-se como exemplo o NUP 00589.002229/2024-09, seq. 23, Termo de Referência:

#### Gestor do Contrato

6.36 O gestor do contrato coordenará a atualização do processo de acompanhamento e fiscalização do contrato contendo todos os registros formais da execução no histórico de gerenciamento do contrato, a exemplo da ordem de serviço, do registro de ocorrências, das alterações e das prorrogações contratuais, elaborando relatório com vistas à verificação da necessidade de adequações do contrato para fins de atendimento da finalidade da administração. (Decreto nº 11.246, de 2022, art. 21, IV)

Com efeito, a análise documental dos processos revelou que a fiscalização contratual tem sido conduzida de forma predominantemente dispersa, com registros fragmentados e não padronizados, a exemplo de comunicações avulsas, planilhas isoladas ou documentos não integrados ao fluxo regular do processo.

Em 12 dos 20 contratos analisados (60%) não se identificou, de forma sistemática, a elaboração de relatórios técnicos ou administrativos que consolidem as informações relativas ao acompanhamento da execução, às ocorrências verificadas, às providências adotadas e aos responsáveis envolvidos, o que evidencia fragilidade na documentação da atuação fiscalizatória. Essa situação foi constatada nos seguintes processos:

- 00404.002466/2023-00; 00676.001586/2021-10; 00676.000808/2025-19;  
00589.001579/2024-40; 00676.001834/2023-94; 00587.001195/2023-66;  
00589.001447/2024-18; 00677.000855/2019-04; 00592.000722/2023-46;  
00588.001594/2025-89; 00676.002158/2024-57; 00589.002229/2024-09

Anotações dispersas não permitem demonstrar, de maneira estruturada, a extensão, a periodicidade e o conteúdo das atividades de fiscalização realizadas ao longo da vigência contratual.

Como exemplo, no processo 00677.000855/2019-04, foram identificadas mais de 80 comunicações contratuais (e-mails e despachos), distribuídas ao longo do processo, sem qualquer relatório consolidado que permitisse identificar:

- a evolução da execução contratual;
- a recorrência de falhas;
- as providências adotadas pela fiscalização;
- a correlação entre ocorrências e decisões administrativas.

Situação semelhante foi observada nos processos 00676.001586/2021-10, 00589.001579/2024-40 e 00589.001447/2024-18, nos quais há extenso volume de

comunicações, mas ausência de registro formal que sistematize a atuação da fiscalização.

Cumpra ressaltar que mesmo nos casos em que foram identificados **registros de ocorrência ou notificações de descumprimento contratual**, tais documentos **não estavam acompanhados de relatórios de fiscalização** que explicitassem a análise técnica da irregularidade, a avaliação de impacto na execução, as providências corretivas adotadas e o acompanhamento da regularização.

Essa fragilidade foi observada, por exemplo, nos processos: 00404.002466/2023-00 (seq. 348; 351; 628) e 00676.001586/2021-10 (seq. 345 a 361).

Tal prática mostra-se incompatível com o arcabouço normativo aplicável à gestão e fiscalização de contratos administrativos, anteriormente mencionada. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 117, estabelece o dever da Administração de acompanhar e fiscalizar a execução contratual, exigindo que essa atuação seja suficientemente documentada, por meio de anotação em registro próprio, para assegurar a transparência, a rastreabilidade e a responsabilização dos agentes envolvidos. Além disso, o Decreto 11.246/2022, em seus artigos 21 e 22, reforça a necessidade de registros formais e sistemáticos das atividades de acompanhamento.

No contexto das contratações de serviços terceirizados, especialmente aquelas de caráter continuado, a fiscalização documental assume papel ainda mais relevante, pois a execução ocorre de forma reiterada ao longo do tempo e envolve múltiplos aspectos técnicos, administrativos e operacionais. A ausência de relatórios padronizados dificulta a análise histórica da execução contratual, uma vez que impede a consolidação de informações sobre o desempenho da contratada, a recorrência de não conformidades, as medidas corretivas adotadas e a evolução do cumprimento das obrigações pactuadas.

Adicionalmente, a inexistência de registros estruturados fragiliza a sustentação técnica de decisões administrativas futuras, como a aplicação de glosas, a imposição de penalidades, a avaliação de prorrogações contratuais ou a adoção de medidas sancionatórias. Sem relatórios formais que demonstrem de maneira clara e organizada as ocorrências verificadas e as providências adotadas pela fiscalização, a Administração reduz sua capacidade de demonstrar que as decisões tomadas foram devidamente motivadas, proporcionais e fundamentadas em evidências suficientes e adequadas.

Do ponto de vista dos controles internos, a fiscalização informal e não padronizada compromete a consistência e a confiabilidade das informações disponíveis nos processos, dificultando a atuação das instâncias de supervisão, controle e auditoria. A ausência de padronização impede, inclusive, a comparação entre contratos semelhantes, a identificação de padrões de risco e a adoção de medidas de melhoria sistêmica na gestão contratual, limitando o uso das informações geradas pela fiscalização como insumo para a tomada de decisões gerenciais.

As causas associadas a esse achado relacionam-se à ausência de procedimentos institucionais claros quanto à forma de documentação da fiscalização, à predominância de práticas informais consolidadas ao longo do tempo e à insuficiente orientação quanto à necessidade de consolidação sistemática das informações produzidas durante a execução contratual.

Em síntese, as fragilidades na documentação da fiscalização contratual comprometem a demonstrabilidade da efetiva atuação da Administração, reduzem a confiabilidade das informações constantes dos processos e limitam a capacidade de comprovação, perante instâncias de controle interno e externo, de que a execução contratual foi acompanhada de forma contínua, sistemática e aderente aos instrumentos contratuais.

Essa situação eleva os riscos de questionamentos quanto à regularidade da execução, fragiliza a segurança jurídica das decisões administrativas e enfraquece a governança da gestão contratual.

### 3. RECOMENDAÇÕES

A partir do desenvolvimento do **Resultado dos Exames**, têm-se as seguintes recomendações e suas relações com os achados anteriormente apresentados:

**3.1.** Solicitar a todos os gestores e fiscais de contratos a conclusão da trilha de capacitação já existente no Ambiente Virtual de Aprendizagem (Trilha de Contratação Permanente em Contratações Públicas - Módulo IV - Principais aspectos da fiscalização e gestão contratual), bem como exigir a apresentação dos respectivos certificados de conclusão.

**Prazo:** 180 dias corridos

**3.2.** Aprimorar a página institucional da DLOG/SGA, consolidando em ambiente único modelos padronizados, checklists essenciais e orientações atualizadas sobre fiscalização contratual, bem como emitir comunicação formal reforçando a necessidade de elaboração de relatório de fiscalização consolidado nos processos específicos.

**Prazo:** 120 dias corridos

## 4. CONCLUSÃO

A auditoria realizada sobre gestão e a fiscalização dos contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU) evidenciou que os mecanismos adotados apresentam conformidade parcial com as normas e os artefatos estabelecidos. Verificou-se que, embora exista arcabouço normativo aplicável e instrumentos formais previstos, persistem fragilidades relevantes na formalização, na padronização e na documentação das atividades de acompanhamento da execução contratual.

No que se refere à fiscalização, observou-se o descumprimento recorrente dos procedimentos que deveriam compor a reunião inicial de fiscalização, bem como a fragilidade documental referente aos registros formais e sistemáticos vinculados à fiscalização técnica e administrativa, o que compromete a consistência das informações registradas ao longo da execução dos contratos.

No âmbito dos processos de pagamento, a auditoria identificou a ausência de fluxo de trabalho institucionalmente padronizado, resultando em variações procedimentais quanto às etapas, aos documentos exigidos e às instâncias de validação. Foram também observadas fragilidades na verificação da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária das contratadas, bem como na formalização de pagamentos proporcionais decorrentes de execução parcial do objeto contratual. Quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas, verificou-se que a comprovação ocorre de forma não padronizada e que as glosas aplicadas às faturas nem sempre estão acompanhadas de motivação formal suficiente, o que limita a transparência e a rastreabilidade das decisões administrativas.

Em relação aos indicadores de qualidade dos serviços, embora haja previsão de critérios de medição nos instrumentos de contratação, constatou-se que sua utilização na gestão contratual ocorre de forma parcial, especialmente pela inexistência de mecanismos formais de avaliação da satisfação dos usuários finais, o que impede a vinculação das glosas aplicadas a resultados de avaliações qualitativas da prestação dos serviços.

As causas associadas às fragilidades identificadas relacionam-se, principalmente, à ausência de padronização institucional dos processos de trabalho, à insuficiente formalização dos atos administrativos e à utilização limitada dos instrumentos de gestão disponíveis como ferramentas sistemáticas de acompanhamento e tomada de decisão. Tais fatores reduzem a efetividade da fiscalização contratual e ampliam os riscos jurídicos, trabalhistas e financeiros associados à execução dos contratos de terceirização.

Os principais benefícios decorrentes da auditoria incluem a identificação de pontos críticos na gestão e fiscalização dos contratos terceirizados e a proposição de recomendações voltadas ao fortalecimento da governança contratual. O trabalho

também reforça a importância da padronização de procedimentos, da formalização adequada das decisões administrativas e da utilização mais sistemática dos indicadores de qualidade como instrumentos de melhoria da execução contratual.

Em síntese, a auditoria destaca a necessidade de aprimorar os mecanismos de governança, gestão e fiscalização dos contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra, de modo a assegurar maior efetividade dos controles internos, transparência na execução contratual e alinhamento às normas vigentes e aos objetivos estratégicos da AGU. A implementação das recomendações propostas tende a contribuir para uma gestão contratual mais eficiente, segura e orientada a resultados, promovendo a adequada aplicação dos recursos públicos e a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

# ANEXOS

## I – PLANO AMOSTRAL

Plano Amostral		
Contrato	Fornecedor	Valor Global
00015/2024	G&E SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA	R\$ 33.602.700,90
00001/2022	G&E SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA	R\$ 27.023.546,48
00007/2025	G&E SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA	R\$ 23.985.555,60
00006/2024	G&E SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA	R\$ 20.020.541,76
00016/2024	CITY SERVICE SEGURANCA LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL	R\$ 17.787.535,65
00043/2021	G&E SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA	R\$ 12.926.666,20
00010/2025	CASTELUCCI EMPREENDIMENTOS E SERVICOS EM GERAL LTDA	R\$ 10.728.300,00
00003/2024	RG LOCACOES DE VEICULOS LTDA	R\$ 9.263.458,80
00002/2020	WS SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA	R\$ 9.167.460,00
00005/2025	CONSTRUIR FACILITIES ARQUITETURA E SERVICOS LTDA	R\$ 8.700.676,94
00002/2021	CRIART SERVICOS DE TERCEIRIZACAO DE MAO DE OBRA LTDA	R\$ 8.224.243,20
00004/2024	G&E SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA	R\$ 8.104.302,48
00017/2024	BRAZ & BRAZ S.A	R\$ 7.404.812,07
00014/2025	ORBENK ADMINISTRACAO E SERVICOS LTDA.	R\$ 6.875.994,48
00011/2024	G&E SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA	R\$ 6.228.573,12
00050/2021	G&E SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA	R\$ 6.113.076,48
00033/2025	ESPLANADA SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA	R\$ 5.967.000,00
00039/2020	VIPPIM SEGURANCA E VIGILANCIA LTDA	R\$ 5.709.114,72
00008/2024	RG LOCACOES DE VEICULOS LTDA	R\$ 5.303.820,00
00013/2025	ORBENK ADMINISTRACAO E SERVICOS LTDA.	R\$ 4.533.336,72

## **II - MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

Encaminhado o Relatório Preliminar de Auditoria nº 00002/2026/GAB/SCI/AGU, no dia 30/01/2026, por meio do Ofício nº 00014/2026/GAB/SCI/AGU, a Unidade Examinada, mediante o Ofício nº 00038/2026/SGA/AGU, de 30/03/2026, manifestou-se nos seguintes termos em relação às constatações e recomendações:

### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA**

Em Reunião de Busca Conjunta de Soluções, ocorrida em 26/02/2026, foram abordados todos os 4 (quatro) achados, e as 9 (nove) recomendações do relatório preliminar. Como resultado, as partes concluíram pela necessidade de reformulação das recomendações, buscando aprimorar e garantir a efetiva instrução e execução dos processos segundo as normas e orientações já existentes.

### **PROPOSTAS DE RECOMENDAÇÕES REFORMULADAS PELA SCI**

Assim, em 10/03/2026, a SCI encaminhou as propostas de recomendações reformuladas para a Auditoria de Avaliação de Contratos com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra, conforme destacadas abaixo:

I - Solicitar a todos os gestores e fiscais de contratos a conclusão da trilha de capacitação já existente no Ambiente Virtual de Aprendizagem (Trilha de Contratação Permanente em Contratações Públicas - Módulo IV - Principais aspectos da fiscalização e gestão contratual), bem como exigir a apresentação dos respectivos certificados de conclusão.

Prazo: 120 dias

II - Aprimorar a página institucional da DLOG/SGA, consolidando em ambiente único modelos padronizados, checklists essenciais e orientações atualizadas sobre fiscalização contratual, bem como emitir comunicação formal reforçando a necessidade de elaboração de relatório de fiscalização consolidado nos processos específicos.

Prazo: 120 dias

Desse modo, o quadro abaixo apresentará as manifestações a respeito da nova proposta de recomendações geradas e solicitação quando conveniente de adequação quanto ao prazo se necessário.

### Quadro 1 - Manifestação SGA

Recomendação	Posicionamento SGA
1 - Solicitar a todos os gestores e fiscais de contratos a conclusão da trilha de capacitação já existente no Ambiente Virtual de Aprendizagem (Trilha de Contratação Permanente em Contratações Públicas - Módulo IV - Principais aspectos da fiscalização e gestão contratual), bem como exigir a apresentação dos respectivos certificados de conclusão. Prazo:120 dias.	De acordo com a recomendação.  Solicitação de aumento do prazo para 180 dias úteis.
2 - Aprimorar a página institucional da DLOG/SGA, consolidando em ambiente único modelos padronizados, checklists essenciais e orientações atualizadas sobre fiscalização contratual, bem como emitir comunicação formal reforçando a necessidade de elaboração de relatório de fiscalização consolidado nos processos específicos. Prazo:120 dias.	De acordo com a recomendação e prazo.

#### ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

À vista da manifestação apresentada pela unidade examinada quanto ao prazo inicialmente fixado para atendimento da primeira recomendação, esta equipe de auditoria considera razoável a sua prorrogação de 120 (cento e vinte) para 180 (cento e oitenta) dias.

Não obstante, ressalta-se que a referida contagem deverá observar dias corridos, e não dias úteis, tendo em vista que a adoção deste último critério implicaria a projeção do prazo para período praticamente coincidente com o exercício subsequente, o que comprometeria a tempestividade do monitoramento e a adequada condução das ações de controle no âmbito do exercício corrente.