

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS**

**PABLO TAVARES ANTUNES OLIVEIRA**

**A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E SUA IMPLEMENTAÇÃO NOS CONTRATOS DE  
DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS**

**VARGINHA/MG**

**2023**

**PABLO TAVARES ANTUNES OLIVEIRA**

**A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E SUA IMPLEMENTAÇÃO NOS CONTRATOS DE  
DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Adriano Antônio Nuintin  
Coorientadora: Profa. Dra. Maria Aparecida Curi

**VARGINHA-MG**

**2023**

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas  
Biblioteca Campus Varginha

Oliveira, Pablo Tavares Antunes.

A nova lei de licitações e sua implementação nos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra na Universidade Federal de Alfenas / Pablo Tavares Antunes Oliveira. - Varginha, MG, 2023.

193 f. : il. -

Orientador(a): Adriano Antônio Nuintin.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2023.

Bibliografia.

1. Contratações Públicas. 2. Gestão Pública. 3. Terceirização. I. Nuintin, Adriano Antônio, orient. II. Título.

**A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E SUA IMPLEMENTAÇÃO NOS CONTRATOS DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS**

O Presidente da banca examinadora abaixo assina a aprovação da Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Administração Pública.

Aprovada em: 13 de novembro de 2023.

Prof. Dr. Adriano Antônio Nuintin  
Presidente da Banca Examinadora  
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Profa. Dra. Maria Aparecida Curi  
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Profa. Dra. Caroline Miria Fontes Martins  
Instituição: Universidade Federal de São João del-Rei

Prof. Dr. Mayk Vieira Coelho  
Instituição: Universidade Federal de Alfenas



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Antônio Nuintin, Professor do Magistério Superior**, em 13/11/2023, às 15:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pablo Tavares Antunes Oliveira, Usuário Externo**, em 14/11/2023, às 08:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1132010** e o código CRC **4A2A600A**.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, quero expressar minha gratidão a Deus e aos meus guias espirituais, que sempre mostraram a luz a seguir nos meus caminhos, dando-me a coragem para aceitar e superar novos desafios.

À Thaís, minha companheira de jornada e confidente da minha vida, que me apoiou e me encorajou em todas as etapas desse mestrado. Minha gratidão eterna pelo apoio e ajuda e, principalmente, pela compreensão durante as noites em que minha dedicação era necessária para concluir esta etapa de estudos.

À minha família, pela base e incentivo à minha qualificação profissional, aos meus pais que sempre me mostraram que somente o estudo pode quebrar as barreiras das classes sociais, e em especial a minha mãe que me ensinou a nunca desistir dos meus sonhos.

Aos meus colegas de mestrado, por me manterem centrado e confiante quando precisei.

Aos gestores da UNIFAL que acreditaram no meu potencial e possibilitaram minha participação no mestrado.

Aos colegas de trabalho, pela convivência e aprendizado contínuo.

Ao meu orientador, Adriano, e à coorientadora Curi, por compreenderem os propósitos do meu trabalho e me guiarem pelo melhor caminho.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Todas as vitórias ocultam uma abdicação.  
(BEAUVOIR, 2009).

## RESUMO

A governança no setor público cada vez mais é adotada na Administração Pública. Neste contexto a nova lei de licitações (Lei nº14.133/2021) foi um marco dentro da legislação brasileira. Na adoção desse novo compêndio jurídico para contratações públicas, as premissas de governança, planejamento, gestão por competências e gestão de riscos, que deve ser utilizado nas contratações que envolvam os contratos de dedicação exclusiva de mão de obra, é o escopo do trabalho, considerando os problemas de implantação e adequação a nova legislação. Diante de tal cenário posto, o objetivo da pesquisa é analisar a implementação do uso da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) nos contratos de Dedicação exclusiva de Mão de Obra (Contratos D.E.M.O.) na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), devido a sua representatividade na região do sul de Minas Gerais com seus 4 campis, aprimorando recursos de gestão já existentes e criando novos mecanismos em sua gestão, mapeando processos. A metodologia utilizada para esta investigação foi descritiva, partindo de estudos sobre o novo tema, criando planos de ação possíveis para implantar o uso da nova lei com procedimentos que se adequem de forma pragmática de acordo com a proposta do legislador de contratar serviços de mão de obra terceirizada com dedicação exclusiva, focando no melhor resultado para os atores envolvidos junto a Instituição, com planejamento e eficiência. Portanto, a proposta envolve uma vigilância contínua para garantir a adoção de procedimentos apropriados em relação à fiscalização administrativa, a fim de adaptar ao novo regramento legislativo. Além disso, foi sugerida a implementação de um Manual de Fiscalização, uma vez que a padronização dos processos permite que a Administração dedique seus esforços ao planejamento e controle, seguindo as orientações do novo compêndio legal.

Palavras-chave: contratações públicas; gestão pública; terceirização.

## **ABSTRACT**

Governance in the public sector is increasingly adopted in Public Administration. In this context, the new Public Procurement Law (Law No. 14,133/2021) was a milestone within Brazilian legislation. In adopting this new legal framework for public contracting, the principles of governance, planning, competency management, and risk management that must be used in contracts involving exclusive labor dedication are the focus of this work, considering the challenges of implementing and adapting to the new legislation. Given this scenario, the research objective is to analyze the implementation of the use of the New Public Procurement Law (Law No. 14,133/2021) in Exclusive Labor Dedication Contracts (ELD Contracts) at the Federal University of Alfenas (UNIFAL-MG). This is due to its significance in the southern region of Minas Gerais with its four campuses, enhancing existing management resources and creating new mechanisms in its administration, mapping processes. The methodology used for this research was descriptive, starting with studies on the new topic, creating possible action plans to implement the use of the new law with procedures that pragmatically adapt in accordance with the legislator's proposal to contract outsourced labor services with exclusive dedication, focusing on the best result for the parties involved with the institution, with planning and efficiency. Therefore, the proposal involves continuous monitoring to ensure the adoption of appropriate procedures in relation to administrative oversight to adapt to the new legislative framework. Furthermore, the implementation of an Oversight Manual was suggested since the standardization of processes allows the Administration to focus its efforts on planning and control, following the guidelines of the new legal framework.

Keywords: public procurement; public management; outsourcing.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma das etapas da Licitação.....	33
Figura 2 – Ciclo de Gestão por Processos – BPM.....	42
Figura 3 - Organograma da estrutura administrativa da UNIFAL-MG.....	58
Figura 4 – Etapas de preparação do processo de contratação, conforme Lei 14.133/2021.....	72
Figura 5 - Processo de Gestão de Riscos (ISSO 31000- Adaptado) .....	95
Figura 6 - Da evolução da terceirização.....	120
Figura 7 - COSO I – Estrutura Tridimensional .....	125
Figura 8 – Previsão legal da execução contratual.....	131
Figura 9 – Nomear de gestor e fiscal de contrato.....	186
Figura 10 – Preparação para fiscalização.....	187
Figura 11 – Fiscalização técnica mensal.....	188
Figura 12 – Fiscalização administrativa inicial.....	189
Figura 13 – Fiscalização administrativa mensal.....	190
Figura 14 – Recebimento definitivo – gestão.....	191
Figura 15 – Pagamento ao prestador de serviços.....	192
Figura 16 – Macroprocesso de aquisição/contratação.....	193

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Profissionais que atuam na UNIFAL-MG.....	55
Gráfico 2 – Valores empenhados detalhados por natureza de despesa.....	56

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparativo entre as Leis de Licitações – mudanças relacionadas ao tema (principais) .....	28
Quadro 2 – Modalidades de Licitação.....	32
Quadro 3 - Metodologia da pesquisa do trabalho.....	51
Quadro 4 – Controle de contratos de Dedicção Exclusiva de mão de obra.....	59
Quadro 5 – Da disposição das obrigações na IN MGI/MGI nº 5/2017.....	61
Quadro 6 – Valores dos contratos terceirizados UNIFAL-MG.....	67
Quadro 7 – Elementos para planejamento da contratação.....	77
Quadro 8 – Estudo Técnico preliminar conforme §1º do artigo 18.....	78
Quadro 9 – Diretrizes orientadores de preenchimento do ETP.....	80
Quadro 10 – Resultados pretendidos.....	86
Quadro 11 – Etapas da gestão de riscos .....	94
Quadro 12 – Itens que devem compor o relatório de Pesquisa de Preço.....	98
Quadro 13 – Itens previstos em edital de contratação pública.....	103
Quadro 14 - Cláusulas essenciais dos contratos públicos .....	107
Quadro 15 – Espécies de alterações contratuais .....	116
Quadro 16 - Comparativo entre os instrumentos de alteração contratual .....	118
Quadro 17 – Benefícios da Fiscalização de contratos.....	127
Quadro 18 – Atribuições do Fiscal e Gestor de contratos .....	130
Quadro 19 - Tópicos a serem abordados na primeira reunião .....	134
Quadro 20 – Rotinas de fiscalização .....	138
Quadro 21– Modalidades específicas de fiscalização .....	139
Quadro 22 – Tópicos para acompanhamento da execução .....	141
Quadro 23 - Reserva mensal para pagamento de encargos trabalhistas - Percentual incidente sobre remuneração.....	145
Quadro 24 – Orientações para elaboração de IMR – CGU.....	148
Quadro 25 – <i>Check list</i> Medidas para fiscalização de contratos de mão de obra Terceirizada.....	183
Quadro 26 – <i>Check list</i> fiscalização de contratos.....	185

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS .....	15
1.2	OBJETIVOS GERAL.....	15
1.3	BJETIVOS ESPECÍFICOS.....	15
1.4	JUSTIFICATIVA .....	16
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>20</b>
2.1	OBJETIVO DA NOVA LEI .....	20
2.2	GOVERNANÇA PÚBLICA.....	21
2.3	DIFERENÇAS ENTRE AS LEIS 8.666/93 E A LEI 14.133/22.....	24
2.4	NOVOS PRINCÍPIOS INSTITUÍDOS PELA LEI 14.133/2021 .....	29
2.5	MODALIDADES DE LICITAÇÃO .....	31
2.6	FASES DA LICITAÇÃO.....	32
2.7	AVANÇOS TECNOLÓGICOS E GESTÃO DE CONTRATOS .....	34
2.8	GOVERNANÇA NAS UNIVERSIDADES .....	35
2.9	CONTRATOS DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA .....	37
2.10	GESTÃO POR PROCESSOS.....	40
2.11	MATRIZ DE RISCOS .....	44
2.12	PESQUISAS SOBRE OS CONTRATOS D.E.M.O.....	45
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>50</b>
<b>4</b>	<b>DISCUSSÕES E ANÁLISES .....</b>	<b>55</b>
4.1	CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA DA UNIFAL-MG.....	57
4.1.1	<b>A fiscalização administrativa de acordo com os normativos vigentes ..</b>	<b>60</b>
4.1.2	<b>Análise da gestão e fiscalização na UNIFAL.....</b>	<b>65</b>
4.2	ASPECTOS PRÁTICOS E TÉCNICOS DAS CONTRATAÇÕES PELA LEI 14.133/2021.....	70
4.2.1	<b>Conceito da formalização de demanda .....</b>	<b>74</b>
4.2.2	<b>Execução da formalização da demanda.....</b>	<b>75</b>
4.2.3	<b>Como preencher cada um dos campos.....</b>	<b>75</b>
4.2.4	<b>Estudo Técnico Preliminar (ETP).....</b>	<b>78</b>
4.2.5	<b>Demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento ..</b>	<b>84</b>
4.2.6	<b>Gerenciamento de riscos.....</b>	<b>89</b>

<b>4.2.7</b>	<b>Pesquisa de preços e planilha com os preços pesquisados .....</b>	<b>96</b>
<b>4.2.8</b>	<b>Conceito do instrumento de referência.....</b>	<b>99</b>
<b>4.2.9</b>	<b>Gestão do contrato e critérios de medição de pagamento.....</b>	<b>101</b>
<b>4.2.10</b>	<b>Edital de contratação .....</b>	<b>102</b>
<b>4.2.11</b>	<b>Gestão dos contratos públicos .....</b>	<b>106</b>
<b>4.3</b>	<b>GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>119</b>
<b>4.3.1</b>	<b>Fiscalização de contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra .....</b>	<b>126</b>
4.3.1.1	Início da execução.....	133
4.3.1.2	Fiscalização Técnica .....	135
4.3.1.3	Fiscalização Administrativa .....	136
4.3.1.4	Acompanhamento da execução .....	140
<b>4.3.2</b>	<b>Ferramentas garantidoras da execução do contrato.....</b>	<b>142</b>
4.3.2.1	Conta vinculada garantidora financeira do contrato .....	144
4.3.2.2	O uso de Instrumentos de Medição de Resultado (IMR).....	146
<b>5</b>	<b>PROPOSTA DE INTERVENÇÃO .....</b>	<b>150</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>153</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>159</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>165</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os processos de contratações públicas correspondem a aproximadamente 12% do PIB Brasileiro de acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a lei anterior (Lei nº 8.666/93) que está completando 30 anos de vigência está com sua temporalidade findando com a promulgação da Nova Lei de Licitações (NLL) Lei 14.133/2021.

Segundo os idealistas da nova legislação, o objetivo é aproximar a contratação pública da privada, aperfeiçoando trâmites que farão o processo licitatório ser mais célere, diminuindo tempo e custos, visto às demandas de uma sociedade moderna em consonância com novas tecnologias e recursos que podem inovar na gestão pública.

As organizações públicas estão passando por um processo de melhoria, cada vez mais focado nos resultados de suas atividades. É uma tendência a busca por maior eficiência e efetividade na gestão pública, com o objetivo de obter melhores resultados para a sociedade. Gomes (2009) aponta essa preocupação com a gestão por resultados, com foco no cidadão e no uso eficiente dos recursos públicos. O entendimento de Faria (2021), que discute a importância da avaliação das políticas públicas para a gestão por resultados, apresenta metodologias e exemplos práticos de avaliação de políticas públicas.

A eficiência se tornou um dos princípios basilares das instituições com maior enfoque na atualidade, a própria população está cada vez mais exigente quanto aos serviços prestados pela administração pública. No contexto social a importância da escolha dos melhores serviços e produtos contratados pela administração pública para os resultados esperados da gestão atrelada a governança, são abordagens que Sanabio, Santos e David (2013) atualizam em seu conceito do que é eficiência na administração pública.

Para essa evolução no que é entregue para a sociedade a instituição de uma lei geram desafios que vão estimular a modernização do Estado como um todo, pois a Lei nº 14.133/2021, em seu bojo palavras que remetem a uma administração mais inovadora, preocupada com os resultados que uma determinada contratação pública pode gerar, a gestão eficiente de pessoas envolvidas nos processos licitatórios e por fim, a governança com seus institutos de *accountability*, *compliance*, transparência e

gestão de riscos, são marcos iniciais dessa nova fase a ser implantada nas Instituições de Ensino Superior (IES).

A esperada inovação advinda da lei em análise engloba diversos aspectos, indo além da *accountability* ou responsabilidade da administração pública, como destacado por Blanchet e Azoia (2017). Ela se estende à implementação de indicadores de gestão e técnicas de avaliação dos resultados dos serviços públicos.

A introdução de indicadores de métricas em conjunto com um sistema integrado de informações é uma ferramenta que atende as demandas da sociedade em relação aos gestores públicos. Essa abordagem permite não apenas monitorar o desempenho, mas também tomar decisões mais adequadas.

No cenário que é traçado é importante destacar alguns aspectos relevantes na estruturação e diagramação da lei para serem discutidos nesse trabalho; a junção de todas as leis atribuídas a compras e contratações públicas reunidas em uma só lei, padronização de práticas, incentivo aos trabalhos em plataformas digitais e ações que sejam mais centralizadas é o desafio do Estado e suas instituições para a melhor aplicação dos novos processos referente a contratação pública.

Ao estudar a nova legislação, a percepção que se tem é de uma lei mais extensa que a anterior, no entanto houve a consolidação de dispositivos correlatos entre licitação e contratos, reunindo toda a legislação referencial em um único diploma.

Por meio dessa sistematização, é possível observar avanços na ampliação dos princípios orientadores do processo licitatório, mudanças nas modalidades de licitação, novos critérios de avaliação, procedimentos auxiliares regulamentados, bem como alterações no próprio processo licitatório.

No contexto das Instituições de Ensino Superior (IES), o foco será na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), devido à sua representatividade na região sul de Minas Gerais com seus 4 campi. O objetivo é analisar a implementação do uso da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) nos contratos de Dedicção exclusiva de Mão de Obra (Contratos D.E.M.O.) na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG).

A escolha deste objeto de pesquisa se dá pelo fato de a nova lei de licitações e contratos administrativos ser a oportunidade para mudança cultural de implementação de reformas de Estado no país a partir da tentativa de atualizar as práticas e regramentos jurídicos, além de abrir a possibilidade de inserir a governança em todas as instituições públicas com uma nova forma de gestão.

O atual cenário da administração pública é caracterizado pela implementação de novos controles e órgãos voltados para a fiscalização e acompanhamento dos processos e procedimentos das instituições públicas. Além disso, há uma busca constante por uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, impulsionada pelas políticas de transparência pública, que visam aproximar o cidadão comum do funcionamento da administração pública.

Considerando a importância dessa nova gestão pública, o estudo na Universidade Federal de Alfenas terá como escopo os contratos com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra (D.E.M.O). Pois são os tipos de contratações que mais usam os recursos orçamentários da instituição, conforme dados apontados pelo Relato Integrado 2022 da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), além de ser os de maior tempo de duração, com vários desdobramentos na gestão da IES.

### 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS

Diante desse cenário o estudo será inspirado na busca de soluções para o seguinte problema: Como implementar a nova lei de licitações na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), e em específico nos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra?

### 1.2 OBJETIVOS GERAL

O objetivo geral do projeto é analisar a implementação da nova lei de licitações na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), e em específico nos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra.

### 1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Levantar os procedimentos atuais para a formalização e gestão dos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra, incluindo aspectos como prazos, vigência, aditivos contratuais e os mecanismos de fiscalização a serem aplicados na instituição de acordo com a nova lei de licitações;



- b) Relacionar as obrigações e responsabilidades das partes envolvidas nestes contratos, tais como; contratante, o contratado e os trabalhadores alocados nos postos de trabalho conforme a nova lei de licitações;
- c) Propor um normativo com manual de gestão e plano de fiscalização dos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra pela nova lei de licitações.

#### 1.4 JUSTIFICATIVA

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 representa um novo marco regulatório nas contratações públicas no Brasil, apresentando atualizações e alterações relevantes nas regras e procedimentos. Nesse contexto, é crucial compreender como essa nova legislação impacta especificamente as contratações que envolvem a dedicação exclusiva de mão de obra.

O aumento do uso da terceirização nas operações das universidades está fortemente relacionado à promulgação do Decreto nº 9.262, de 9 de janeiro de 2018, e do Decreto nº 10.185, de 20 de dezembro de 2019. Esses decretos extinguiram cargos efetivos vagos e proibiram a realização de concursos públicos para determinadas vagas relacionadas à área de apoio, o que alavancou ainda mais a terceirização como forma de contratação, considerando a escassez de reposição de vagas e pela necessidade de transferir as responsabilidades anteriormente desempenhadas por servidores a empresas terceirizadas.

No contexto da nova lei de licitações e contratos em 2021, esse novo marco teórico-normativo impõe desafios significativos às atividades de contratação. Em especial ao âmbito da divisão de contratos e convênios, os quais detêm atribuições relacionadas à análise, elaboração, controle e acompanhamento de contratos. A modalidade de contratação com Dedicação Exclusiva de Mão de Obra está inclusa nessas modificações advindas desta legislação. Esta modalidade é o foco central deste estudo, considerando as atribuições de gestão e fiscalização.

No contexto específico das universidades públicas, é essencial realizar uma análise detalhada do desenvolvimento da terceirização, considerando os principais aspectos, normas e procedimentos envolvidos em seu processo de contratação ressaltando a carência de estudos acadêmicos específicos sobre a atualização da Lei de Licitações considerando o marco temporal que foi delimitado de acordo com a Lei Complementar Nº 198/2023 que prorrogou o uso da Lei nº 8.666/1993(Licitação) e da

Lei nº10.520/2002 (Pregão), até 30 de dezembro de 2023.

A maioria das informações disponíveis sobre essas alterações provém do próprio Governo Federal, por meio de seus sítios de dados abertos vinculados ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, bem como de órgãos consultivos e fiscalizadores, como a Advocacia Geral da União (AGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Os referidos órgãos mencionados realizaram estudos para corroborar as mudanças na legislação, que ainda estão pendentes de regulamentação em alguns pontos. Assim, ao abordar a escassez de pesquisas aplicadas nas contratações de mão de obra sob a ótica da nova legislação e suas normativas, essa pesquisa assume uma posição relevante e promissora para o avanço do conhecimento nesse campo específico.

Dessa forma, espera-se com a pesquisa a identificação das atualizações normativas que vieram à baila pela Lei nº 14.133/2021 nesse tipo de contratação, a compreensão das implicações práticas para os gestores públicos e os profissionais envolvidos, além de fornecer diretrizes para a adaptação dos procedimentos existentes e a implementação eficaz das novas regras.

Além disso, dentro do escopo da pesquisa, serão identificados os desafios e oportunidades trazidos pela nova lei de licitações, avaliando como suas disposições podem afetar os procedimentos e a governança das contratações públicas, oferecendo subsídios que possam contribuir para o aprimoramento das práticas e orientar os gestores públicos na adaptação necessária diante das mudanças legislativas.

A escolha da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG) para o estudo, se torna relevante visto que integrantes do serviço público federal, as universidades federais brasileiras estão sob avaliação do TCU sobre as boas práticas de governança e gestão no setor público.

Outro ponto a ser destacado é a delimitação do estudo da lei em relação aos contratos de Dedicção Exclusiva de Mão de Obra. Dada a representatividade desse contingente de trabalhadores e sua importância como o principal componente das despesas de custeio, como será evidenciado, torna-se imperativo empreender um estudo aprofundado e abordar os desafios inerentes à gestão eficaz desse tipo de contrato.

Ainda é importante destacar que dentro do Relato integrado de 2022, um dos

principais desafios e ações futuras proposta pela UNIFAL-MG é a criação de mecanismos de gestão de riscos e a implantação da Lei nº 14.133/2021 em suas contratações de forma eficiente e eficaz. Em consonância com esse relatório, então ao final da pesquisa, espera-se ter uma visão abrangente dos impactos da Lei nº 14.133/2021 nas contratações públicas com dedicação exclusiva de mão de obra, com análises das alterações normativas, implicações práticas, desafios e oportunidades decorrentes da nova legislação.

Na discussão dos temas abordados sobre o compêndio legal e normativo da nova lei de licitação será fundamental para promover uma melhor compreensão e implementação das novas regras, visando uma governança eficiente e transparente nas contratações públicas que por meio desse estudo, espera-se contribuir para uma melhor compreensão das mudanças introduzidas pela legislação, visando aprimorar a governança e a transparência nas contratações públicas com dedicação exclusiva de mão de obra.

Este estudo busca contribuir para a reflexão sobre a necessidade de avançar os estudos relacionados às contratações públicas com dedicação exclusiva de mão de obra (D.E.M.O). Ao ampliar o espectro de conhecimento sobre esse tema, principalmente em relação à parte operacional das contratações, como pregões realizados, valores licitados e quantidade de dispensas de licitação, e incluir a variável normativa dentro da gestão e fiscalização dessa modalidade de contrato, busca-se também contribuir para o contexto da administração pública brasileira.

Espera-se que os resultados obtidos possam orientar tanto os gestores públicos quanto os profissionais envolvidos nesse processo, no sentido de implementar as novas regras de forma eficaz e adaptar os procedimentos existentes conforme as diretrizes propostas. Dessa forma, a pesquisa busca promover avanços significativos no conhecimento e na prática da administração pública brasileira.

A contribuição acadêmica ao abordar o tema das novas regras e diretrizes propostas, pode preencher uma lacuna de conhecimento existente na área. Poucos trabalhos nessa área, indicam que há uma necessidade de investigar e fornecer orientações para gestores públicos e profissionais envolvidos no processo de implementação das novas regras.

Ao obter resultados sólidos e confiáveis, a pesquisa pode oferecer insights sobre como adaptar procedimentos existentes de maneira eficaz e eficiente, alinhando-os às diretrizes propostas. Isso pode ser relevante para os desafios

específicos enfrentados pela administração pública brasileira, otimizando suas operações.

Além disso, a contribuição acadêmica é importante para enriquecer o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública em geral. Novas abordagens, práticas e soluções que emergem dessa pesquisa podem servir como um ponto de partida para futuros estudos e discussões, promovendo um ciclo contínuo de aprendizado e melhoria na área.

Uma administração pública eficaz, pautada em normas e diretrizes efetivas, resulta em melhorias nos serviços públicos, incremento da transparência, eficácia e na confiança da população nas instituições governamentais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 OBJETIVO DA NOVA LEI

A nova lei de licitações, e contratos administrativos também conhecida pela sigla NLL (Lei nº 14.133/2021), apresenta características que transitam entre tentativas de implementação da governança e boas práticas na administração pública em seus comandos gerais.

Ao todo, a norma é composta por 194 artigos e, sobretudo, por uma principiologia um tanto quanto excessiva, porém justificada por conta de seus objetivos, bem como normativos de interpretação e orientação introduzidos, estimulados e respeitados que tem a finalidade de orientar a organização a atender a todos os tipos de ações que estejam alinhadas com a eficiência, eficácia e a qualidade dos serviços público até ficando em acordo com o artigo 5º do novo regramento que prevê um rol de 22 princípios norteadores nas novas contratações públicas.

O escopo legal em que se baseia a nova lei de licitação pública, reforçam a entrega de resultados maiores frente a população em geral e a própria administração pública dispostos na nova Lei 14.133/2021, que cria um novo marco legal para substituir a Lei das Licitações (Lei nº 8.666/1993).

Conforme Akim e Mergulhão (2015) é notadamente observável que a crescente evolução de textos e artigos quanto a matéria sobre gestão pública é um referencial que a preocupação em métricas, indicadores e resultados cada vez mais tem sido uma grande preocupação das instituições, tal como diz Guzmán;

Os governos e as instituições enfrentam, na atualidade, grandes desafios. Garantir que está obtendo o maior benefício possível dos fundos públicos que gastam em suas organizações é um deles. Outro, é o de convencer ao público de sua transparência e a capacidade de render contas, assim como o uso de adequadas práticas administrativas. O governo não só deve ser econômico, eficiente e eficaz como deve ser capaz de demonstrá-lo. (GUZMÁN, 1991, p. 77).

De acordo com Franco-Santos e colaboradores (2012), a medição de desempenho é compreendida como um conjunto de processos que uma organização utiliza para gerenciar as atividades e os resultados, de forma estratégica além de comunicar o cumprimento de regulamentos além da sua posição e progresso. Influenciar o comportamento dos funcionários, servindo de base para a melhoria do desempenho das atividades públicas é também fruto do resultado das medições de

resultado.

A mensuração dos elementos associados ao desempenho constitui um tema com ampla literatura voltada ao ambiente corporativo, Tezza (2010), destaca que as práticas de gestão baseadas na medição de desempenho são comuns na iniciativa privada, contudo na Administração Pública é algo novo. Isso indica que a medição de desempenho na gestão pública merece mais pesquisas. Essa necessidade é corroborada por pesquisas como a de Taylor e Taylor (2009), que afirmam que as aplicações da gestão de operações, como o estudo da medição de desempenho, em novos contextos, como o setor não lucrativo, são potenciais temas.

Uma outra observação relevante diz respeito aos sistemas de controle em questão, que têm um foco direcionado principalmente para a conformidade legal e contábil, em detrimento dos princípios de eficiência, eficácia, economia e resultados ou impactos.

A Lei em vários artigos tem a preocupação com os controles, gestão de riscos e a própria gestão e fiscalização de contratos, são indicativos de que a lei está indo ao encontro de uma melhor gestão pública. No que diz respeito à capacidade de aplicar sanções, crucial no contexto público, esses sistemas demonstram uma fragilidade considerável.

Referindo-se à ideia proposta por Grateron (1999), argumenta-se em um cenário de desenvolvimento tecnológico, social e global, o Estado deve levar em conta esses aspectos e buscar aprimorar a aplicação dos princípios de gestão que se baseiam na contemporaneidade, enfatizando a eficiência, eficácia e economia na administração dos recursos públicos, que nas Instituições de Ensino Superior (IES) estão cada vez mais escassos.

Na evolução dos resultados e qualidade propostos em uma nova administração pública voltada para o século XXI, é importante que as IES iniciem a incorporação dos princípios e ações de gestão que devem ser convertidas em instrumentos de governança que auxiliem na melhora dos resultados com o intuito de proporcionar maior qualidade e mais eficiência nos serviços prestados, exigências essas que a legislação em estudo em diversos momentos na sua leitura reflete essa intenção do legislador.

## 2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA

A governança pública é um conceito que engloba as práticas, as estruturas e os mecanismos utilizados para o gerenciamento e a tomada de decisão no setor público. Nos últimos anos, tem havido um aumento significativo na importância atribuída à governança pública como uma ferramenta essencial para aprimorar a qualidade da gestão pública e promover o desenvolvimento sustentável os benefícios da governança pública, explorando os principais pilares que a sustentam.

Um dos pilares fundamentais da governança pública é a transparência. A transparência na administração pública promove a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais e fortalece a prestação de contas. Segundo Hood (2010), a transparência garante que as ações governamentais sejam abertas ao escrutínio público, contribuindo para a prevenção da corrupção e para o uso responsável dos recursos públicos. Além disso, a disponibilização de informações claras e acessíveis permite que os cidadãos participem de forma informada e ativa na tomada de decisões públicas.

Outro aspecto crucial da governança pública é a busca pela eficiência e efetividade na gestão dos recursos públicos. A eficiência refere-se à utilização dos recursos disponíveis de forma econômica, enquanto a efetividade diz respeito à capacidade de alcançar resultados desejados. Segundo Pollitt e Bouckaert (2017), a governança pública busca otimizar a alocação de recursos, garantindo a realização de políticas públicas efetivas que atendam às necessidades da sociedade. A adoção de práticas de gestão baseadas em evidências, o monitoramento e a avaliação sistemática das políticas são elementos-chave para alcançar a eficiência e a efetividade na governança pública.

A governança pública desempenha um papel central no fortalecimento da sociedade, promovendo a transparência, a eficiência e a participação cidadã. Por meio desses pilares, é possível construir instituições sólidas, capazes de gerir os recursos públicos de forma responsável e alcançar resultados efetivos para o bem-estar da sociedade. Investir em governança pública é investir em uma gestão pública de qualidade, capaz de enfrentar os desafios contemporâneos e promover um futuro mais justo e sustentável.

No contexto das contratações públicas, a governança desempenha um papel crucial na promoção de processos mais transparentes, íntegros e eficazes. Nesse sentido, a nova Lei de Licitações destaca mudanças que impactam diretamente a governança nas contratações públicas. A governança pública refere-se ao conjunto

de processos, estruturas, políticas e mecanismos de controle que visam garantir a eficiência, a transparência e a prestação de contas no setor público. Ela envolve a definição de diretrizes estratégicas, a alocação de recursos, a tomada de decisões e a responsabilização dos gestores públicos.

A governança pública é essencial para promover uma gestão eficiente e garantir o uso adequado dos recursos públicos, com contratações mais planejadas, sustentáveis e com gestão de risco. Para entender a importância da governança pública nas contratações públicas, é válido mencionar o trabalho Souza (2022), que ressaltam a necessidade de uma gestão eficiente dos processos licitatórios e a adoção de práticas transparentes e éticas. Segundo os autores, a governança pública é um mecanismo que contribui para a redução de riscos de corrupção, garantindo a seleção dos melhores fornecedores e a obtenção de melhores resultados para a administração pública.

Neste estudo, será direcionada uma atenção especial aos contratos que envolvem mão de obra, os quais tendem a ter os maiores custos em longo prazo, considerando sua duração prolongada e os investimentos significativos associados a esses casos. E a governança nas contratações públicas é importante para a criação de normas transparentes, o estímulo à concorrência, a seleção de fornecedores capacitados, a gestão eficaz dos contratos e a fiscalização adequada, principalmente em contratos que tenham mão de obra.

Ainda dentro da governança, a Nova Lei de Licitações (NLL 14.133/2021), além dos aspectos técnicos e financeiros, as licitações deverão considerar critérios ambientais, sociais e econômicos, fomentando a contratação de fornecedores comprometidos com práticas sustentáveis. Esse aspecto é abordado por Sanches (2019), que enfatiza a importância de incorporar critérios de sustentabilidade nas contratações públicas como forma de promover o desenvolvimento sustentável e responsável. Os avanços promovidos pela nova lei representam um passo importante na busca pela governança mais eficiente e transparente nas contratações públicas.

No entanto, também surgem desafios relacionados à implementação efetiva da governança nas contratações públicas. É necessário capacitar os agentes públicos para lidar com as novas modalidades de licitação e com os critérios de sustentabilidade, planejamento e gestão de riscos. Além disso, é importante fortalecer os mecanismos de controle e fiscalização, garantindo a transparência e a integridade dos processos de contratação e o acompanhamento dos contratos, de forma que eles



apresentem efetivamente resultados para a administração pública.

Nesse sentido, o estudo de Oliveira (2013) ressalta a importância da capacitação dos gestores públicos e do aprimoramento dos sistemas de controle interno para a efetiva implementação da governança nas contratações públicas. Os autores destacam a necessidade de uma cultura organizacional pautada pela transparência, ética e responsabilidade, a fim de fortalecer a governança e prevenir práticas de corrupção.

No entanto, a implementação efetiva da governança nas contratações públicas requer esforços contínuos, incluindo capacitação, fortalecimento dos mecanismos de controle e fiscalização, e aprimoramento das práticas de gestão. A governança pública e as contratações públicas estão intrinsecamente ligadas. A busca por processos mais transparentes e eficazes nas contratações e no acompanhamento desses contratos é essencial para promover a eficiência e o desenvolvimento do setor público, com a evolução da Lei de licitação encerrando o uso da Lei 8.666/93 e iniciando o uso da nova Lei 14.133/23, inicia-se um ciclo voltado para a nova gestão pública.

### 2.3 DIFERENÇAS ENTRE AS LEIS 8.666/93 E A LEI 14.133/22

Para entender esse novo ciclo que se inicia, faz-se necessário um estudo comparativo entre as duas leis, no entanto é importante observar que com a Medida Provisória (MP) 1.167/2023, houve a prorrogação até 30 de dezembro a validade de três leis relacionadas a compras públicas: a Lei de Licitações (Lei 8.666/1993), o Regime Diferenciado de Compras (RDC) (Lei 12.462/2011) e a Lei do Pregão (Lei 10.520/2002). A MP tem como objetivo estender a vigência dessas três leis, que são fundamentais para as regras e procedimentos de contratação e compras realizadas pelo setor público.

A Lei de Licitações é a principal norma que regula os processos licitatórios no Brasil, estabelecendo os princípios, modalidades e fases desse tipo de contratação, com a lei antiga e a nova em vigor, o cuidado no uso e na escolha de qual lei seguir deve ser tomado, visto que o órgão público deve escolher qual lei será utilizada para a contratação pública considerando o impedimento de mudar o formato e qual lei seguir durante a vigência do contrato, as consequências dessa escolha devem ser pensadas, pois caso opte pela lei antiga, a instituição pública terá contratos com leis diferentes para serem acompanhadas.

Ao prorrogar a validade dessas leis, a MP busca assegurar a continuidade das regras e dos instrumentos legais que regem as compras públicas, evitando possíveis lacunas normativas enquanto se aguarda a adaptação com um prazo amplificado para sedimentação do uso da nova legislação sobre o tema, inclusive com inclusões do próprio governo federal em seus sistemas e controles de governança e até mesmo de *Compliance*, para o melhor uso e aplicação da nova lei de licitações, visto que até a edição dessa MP os órgãos públicos ainda estão passando por dificuldades de adaptação e uso da nova lei, como será retratado em diversos momentos neste trabalho.

Diante de tal fato é importante realizar comparações entre as leis para o melhor entendimento sobre o trabalho, bem como o nível de dificuldade que é aplicado ao tema, e ainda se destaca a real possibilidade em que muitos órgãos irão se deparar com o uso por um longo tempo das duas formas de contratação, por isso necessário apontar os destaques das leis em volta ao tema.

Uma das principais diferenças entre a Lei 8.666/93, a Lei do Pregão, o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) e a nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) está relacionada ao responsável pela realização da licitação. A Lei 8.666 determina que a comissão de licitação seja composta por, no mínimo, 3 membros, sendo pelo menos 2 servidores permanentes.

Por outro lado, o pregão prevê a figura do pregoeiro, que é auxiliado por uma equipe de apoio composta, em sua maioria, por servidores efetivos ou empregados públicos, preferencialmente vinculados ao quadro permanente. Já o RDC estabelece a existência de uma comissão permanente ou especial de licitações, composta em sua maioria por servidores efetivos.

A nova Lei de Licitações exige que os agentes públicos responsáveis pelas licitações sejam preferencialmente servidores permanentes, enquanto o agente de contratação deve ser uma pessoa pertencente aos quadros permanentes.

Quanto às modalidades de licitação, a Lei 8.666 e a Lei 14.133 preveem a concorrência, o concurso e o leilão. Além dessas modalidades, a Lei 8.666 também inclui a tomada de preços e o convite, enquanto a Lei 14.133 acrescenta o pregão e o diálogo competitivo. É importante destacar que o pregão, anteriormente, era regulamentado por uma lei específica (Lei 10.520) e agora essa modalidade foi absorvida pela Lei 14133.

No que diz respeito aos regimes de contratação, tanto a Lei 8.666, o RDC e a

nova Lei de Licitações possuem em comum os regimes de empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa e empreitada integral. O RDC ainda inclui o regime de contratação integrada, e a nova Lei de Licitações adiciona a contratação semi-integrada e o fornecimento e prestação de serviço associado.

Os critérios de julgamento também variam de acordo com cada uma das leis. A Lei 8.666 prevê o menor preço, a melhor técnica, a técnica e preço, e o maior lance ou oferta. A nova Lei de Licitações estabelece a utilização de critérios como menor preço, maior desconto, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior lance para o leilão e maior retorno econômico. Também é possível observar que o RDC e a nova Lei de Licitações possuem critérios semelhantes, apesar de utilizarem terminologias diferentes.

Os prazos são essenciais para o bom andamento dos processos licitatórios e podem ser determinantes para verificar se determinada situação está em conformidade com o que é estabelecido pela legislação, e eles também foram afetados com a nova lei de licitação. A Lei 8.666/93, por exemplo, demonstra diversos prazos que devem ser observados durante as etapas da licitação.

Alguns exemplos são; o prazo mínimo para publicação do edital, a lei estabelece que o edital deve ser publicado com antecedência mínima de 30 dias para as licitações do tipo concorrência e de 15 dias para as licitações do tipo tomada de preços e convite, o prazo para impugnação do edital, os interessados têm o prazo de até 5 dias úteis antes da data fixada para abertura dos envelopes para apresentar impugnações ao edital, temos também o prazo para entrega de documentos e propostas e o prazo para recursos, que a lei 8.666 prevê que os licitantes têm o prazo de até 5 dias úteis para interpor recursos contra as decisões tomadas no processo licitatório.

No caso da nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), é importante destacar que ela trouxe algumas mudanças nos prazos em relação à Lei 8.666/93, são exemplos; prazo para impugnação do edital, em que a nova lei estabelece o prazo de até 3 dias úteis antes da data fixada para a sessão pública para apresentação de impugnações ao edital, já o prazo para recursos a lei prevê que os licitantes têm o prazo de até 5 dias úteis para interpor recursos administrativos contra as decisões tomadas no processo licitatório.

Outro instituto que merece atenção é o da contratação de bens e serviços comuns. A nova lei estabelece que a contratação de bens e serviços comuns deve ser

realizada obrigatoriamente por meio do pregão, enquanto as legislações anteriores permitem a utilização do pregão para as contratações comuns.

Já a escolha das modalidades de licitação, enquanto a Lei 8.666 estabelece faixas de valores que determinam a escolha da modalidade de licitação, a Lei 14.133 segue uma abordagem semelhante, não estabelecendo valores fixos, mas considerando a natureza do objeto.

Quanto aos limites para dispensa de licitação, a nova lei de licitações introduziu um aumento significativo nos limites para dispensa de licitação. Enquanto a Lei 8.666 estabelece limites de R\$ 33.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 17.600,00 para os demais serviços e compras, a nova lei estabelece limites de R\$ 100.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 50.000,00 para os demais serviços e compras.

Outro destaque é a inexequibilidade da proposta, as leis também diferem no estabelecimento do limite de inexequibilidade da proposta oferecida pelo licitante. A Lei 8.666 considera inexequível a proposta que for inferior a 70% do menor dos valores entre a média aritmética das propostas superiores a 50% do valor orçado pela administração e o valor orçado pela administração. Já a nova lei de licitações considera valores inferiores a 75% do valor orçado pela administração como exequíveis para obras e serviços de engenharia.

Finalizando temos duas inovações com a nova lei de licitações, o contrato por tempo indeterminado e Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). A nova lei de licitações introduziu a possibilidade de realização de contrato por tempo indeterminado, caso a Administração Pública seja usuária do serviço público em regime de monopólio. Além disso, foi criado o Portal Nacional de Contratações Públicas, onde todas as informações relevantes sobre as licitações serão disponibilizadas, garantindo a publicidade dos procedimentos.

Essas são apenas algumas das diferenças entre as leis de licitações. É importante compreender essas semelhanças e diferenças entre o compêndio legislativo em estudo para uma análise adequada e precisa dos casos práticos relacionados aos processos licitatórios. Aqui está um quadro comparativo entre a Lei 8.666/93 (Lei das Licitações) e a Lei 14.133/21 (Nova Lei de Licitações), organizado em sequência lógica com os principais aspectos abordados no estudo das leis, representado no Quadro 1.

Quadro 1 – Comparativo entre as Leis de Licitações – mudanças relacionadas ao tema (principais) (continua)

Aspecto	Lei 8.666/1993	Lei 14.133/2021
Responsável pela realização da licitação	Comissão de licitação composta por, no mínimo, 3 membros	Preferencialmente servidores permanentes e agente de contratação pertencente aos quadros permanentes
Modalidades de Licitação	Concorrência, Concurso, Leilão, Tomada de Preços, Convite	Concorrência, Diálogo Competitivo, Pregão, RDC, Concurso, Leilão
Regimes de Contratação	Empreitada por preço global, Empreitada por preço unitário, Tarefa, Empreitada integral	Empreitada por preço global, Empreitada por preço unitário, Tarefa, Empreitada integral, Contratação integrada, Contratação semi-integrada, Fornecimento e prestação de serviço associado
Critérios de Julgamento	Menor preço, Melhor técnica, técnica e preço, Maior lance ou oferta	Menor preço, Maior desconto, Melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, Maior lance, Maior retorno econômico
Prazos para Recebimento de Propostas	Variáveis, dependendo da modalidade de licitação	Definidos para cada tipo de contratação
Dispensa de Licitação	Limites inferiores a R\$ 33.000,00 (em geral)	Limites inferiores a R\$ 100.000,00 (obras e serviços de engenharia) e R\$ 50.000,00 (demais serviços e compras)
Inexequibilidade da Proposta	Inferior a 70% do menor valor proposto	Inferior a 75% do valor orçado pela administração
Contrato por Tempo Indeterminado	Não previsto	Possibilidade em caso de monopólio da Administração Pública

Quadro 1 – Comparativo entre as Leis de Licitações – mudanças relacionadas ao tema  
(principais) (conclusão)

Aspecto	Lei 8.666/1993	Lei 14.133/2021
Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)	Não previsto	Introduzido para garantir a publicidade dos procedimentos
Sustentabilidade Ambiental	Não prevista	Inclusão de critérios de sustentabilidade nas licitações
Contratos Digitais	Não previstos	Possibilidade de utilização de contratos digitais
Fiscalização e Gestão	Fiscalização e gestão pouco estruturada	Exigência de fiscalização e gestão eficiente dos contratos
Sanções administrativas e penais	Disposições previstas na Lei de Licitações	Ampliação e atualização das sanções administrativas e penais

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

É importante ressaltar que este quadro comparativo abrange apenas alguns artigos selecionados e não inclui todas as mudanças presentes nas respectivas leis.

Nesse contexto, é relevante ressaltar a importância do acompanhamento e da avaliação contínua da evolução legislativa e os objetivos que os legisladores pensaram com a aplicabilidade das leis. Isso permitirá monitorar o progresso alcançado, identificar lacunas e ajustar as ações necessárias para implantar a nova lei de forma a demonstrar resultados positivos quanto à governança da universidade, tema esse recorrente em termos de administração pública como abordado por Gesser (2021).

#### 2.4 NOVOS PRINCÍPIOS INSTITUÍDOS PELA LEI 14.133/2021

Para que as atividades desempenhadas pelas IES alcancem seus objetivos esperados e se adequem ao novo regramento jurídico é fundamental que alguns princípios sejam trabalhados e aplicados de forma mais pragmática para o bom funcionamento dos novos processos de contratações pública tais como a segregação de funções, planejamento, transparência e o desenvolvimento nacional sustentável serão protagonistas nessa transposição da administração pública como era, para um novo nível de gestão voltada para a governança, conforme apontado por Souza,

(2022).

Começando pelo princípio da segregação de funções o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (2001), na aplicação deste princípio entende-se que a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio. Partindo desse entendimento pode se extrair que no processo licitatório os servidores devem ter apenas uma atribuição nas etapas que se seguirão em uma licitação evitando dessa forma a concentração de poderes em uma pessoa só.

O planejamento é outro princípio característico dessa nova legislação, que retrata a necessidade do gestor público em planejar as ações futuras da instituição que administra. O plano de contratação anual (art. 12, VII), sugere que os entes federativos consolidem suas contratações neste plano, que apesar de facultativo ele garante o alinhamento do planejamento estratégico junto aos orçamentos públicos e a instrumentalização dos procedimentos administrativos, contribuindo para a governança pública e seu uso pragmático como debatido por Leal (2020).

O referido princípio destacado nesse parágrafo já era assunto a ser inserido na administração pública desde o Decreto-lei 200/1967, em seu art. 6º, com a nova lei de licitação o intuito é tornar obrigatório o planejamento. Destaca-se aqui que a licitação possui duas fases, sendo uma fase preparatória e uma fase externa que será abordada nesse estudo em momento oportuno. Essa fase preparatória reforça o estudo do planejamento no sentido de aprofundar os estudos sobre aquilo que vai ser contratado ou adquirido, esse estudo com o planejamento sendo um norteador tem a finalidade de aumentar as chances de sucesso em um contrato público.

O conceito de governança pública envolve, entre outros aspectos da gestão, a transparência como ferramenta auxiliar na mensuração de dados e como na atualidade os dados são a matéria prima para análise de dados e tomada de decisões, esse instrumento se transformou em princípio dentro da legislação nova, e isso irá resultar em consequências para a forma de lidar com os processos de contratação pública. Iniciando pelo próprio formato do instituto da licitação que em sua forma preferencial utilizará os meios eletrônicos para sua execução e isso será algo que as instituições terão que lidar pois de acordo com o art. 17 da referida lei a regra será o uso eletrônico, e isso deverá ser implantado também dentro das IES.

Fechando os destaques principiologicos da nova lei de licitações temos o desenvolvimento nacional sustentável como um aspecto norteador das novas contratações públicas, pois é um clamor social muito importante que o Estado deve priorizar, e a oportunidade para isso perpassa por essa lei que menciona as preferências de contratações sustentáveis para a execução de obras de engenharia e escolhas por produtos sustentáveis são vertentes que são trabalhadas na lei.

## 2.5 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Seguindo para as modalidades de licitação, as novidades ficam pela extinção da tomada de preços e o convite, e inserção de um novo instituto que é o diálogo competitivo que considera a tecnologia para a administração pública, buscando junto à sociedade soluções que podem ajudar a resolver problemas da própria população assim como avanços na gestão como um todo, usando do diálogo e a escolha das melhores soluções e formas de execução para trazer as ideias para a realidade.

O Diálogo Competitivo como modalidade de contratação, destaca-se pela aproximação com a população e suas ideias de inovação para o ambiente público, pois essa modalidade divide o processo em duas etapas, sendo a primeira a do próprio diálogo com interessados privados em resolver algum problema em parceria com o órgão público, estruturado e demonstrado por meio de uma solução possível, avança-se para uma segunda etapa onde o órgão escolherá a proposta que melhor poderá executar a solução desenvolvida anteriormente, sendo assim uma inovação no que tange a contratações públicas.

Outra questão abordada é o protagonismo que está sendo dado as modalidades pregão e concorrência nesse novo ordenamento ao ponto em que não se fala mais em escolha de contratação por valores, agora há uma divisão entre tipos de contratação a depender do que está sendo contratado, e aí o que temos é, que para compra de bens e contratação de serviços comuns a adoção será obrigatoriamente pelo pregão e a concorrência será para contratação de serviços de engenharia, compras de bens especiais e contratação de serviços especiais. Nesse sentido a lei facilitou os processos dividindo dessa forma, em detrimento da escolha por valores, que em muitos casos travavam os agentes públicos responsáveis pelas licitações.

A praticidade da escolha agora deve agilizar os processos e entregando bens



e serviços de forma mais pontual a administração pública. Segue o Quadro 2 que sintetiza o que teve de mudança;

Quadro 2 – Modalidades de Licitação

<b>Modalidade licitatória</b>	<b>Utilização obrigatória</b>	<b>Utilização facultada</b>
Pregão	Bens e serviços comuns; Objetos que possam ser definidos objetivamente.	Serviços comuns de engenharia.
Concorrência	Bens e serviços especiais; Obras; Serviços de engenharia especiais.	Serviços comuns de engenharia.
Concurso	Trabalhos Técnicos, científicos e artísticos.	
Leilão	Alienação de bens e direitos.	
Diálogo competitivo	Inovação tecnológica ou técnica; Impossibilidade de utilizar as soluções disponíveis, exceto se adaptadas; Impossibilidade de definir as especificações técnicas adequadamente;	

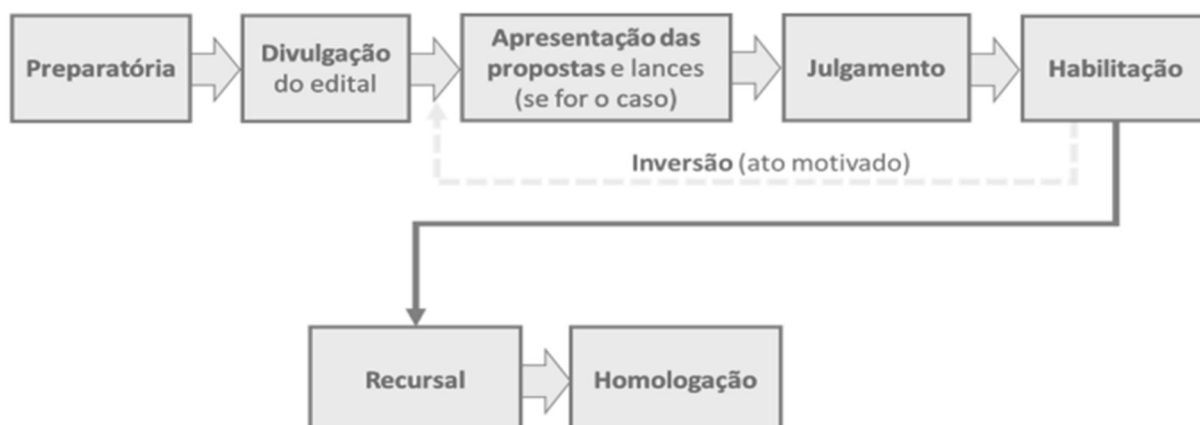
Fonte: Elaborado pelo autor (2023) com base na lei 14.133/2021.

É importante ressaltar que a escolha da modalidade de licitação adequada deve ser feita de acordo com as características e especificidades de cada contratação, levando em consideração o valor estimado, a complexidade, o objeto e os critérios de seleção definidos. A nova Lei de Licitações busca mais flexibilidade e eficiência para os procedimentos licitatórios, permitindo maior adequação às diferentes situações e necessidades da Administração Pública.

## 2.6 FASES DA LICITAÇÃO

Seguindo os estudos sobre a nova lei de licitações destacamos que as fases da licitação também passaram por mudanças importantes que tem o intuito de inovar e agilizar os trâmites processuais de contratação pública. São eles na sequência; preparação, divulgação do edital de licitação, apresentação de propostas e lances, quando for o caso, julgamento, habilitação, recursos e homologação. Conforme demonstrado na Figura 1 a seguir;

Figura 1 – Fluxograma das etapas da Licitação



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A fase preparatória está de certa forma ligada ao princípio do planejamento, como inclusive foi determinado no artigo 5º da Lei 14.133/2021, diante da importância dedicada ao princípio, fica evidenciado em consequência a importância da fase preparatória que no novo regramento foi disposto em um capítulo.

De acordo com Niebuhr (2021), o planejamento é um dos pilares fundamentais dessa lei e o inciso I do artigo 17 da lei referida, a licitação inicia-se com uma fase de preparação interna, em que a administração pública incube-se de planejar a futura contratação, definindo o objeto e as condições necessárias que deverão ser discriminadas no edital de licitação, bem como documentos para efetivar o ato administrativo.

Seguindo o fluxo procedimental, dentro da fase preparatória temos o Estudo Técnico Preliminar (ETP), que é de acordo com o artigo 8º da Lei 14.133/2021 o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, pois no ETP temos todos os itens necessários para realizar uma contratação com especificações como a necessidade da contratação, estimativas quantitativas, valores e justificativas das condições de pagamento do objeto.

Outro ponto que se destaca nessa fase preparatória é o Termo de referência e o projeto. Neles a administração pública terá de forma detalhada o objeto da licitação e o futuro contrato com todas as suas especificações.

Após as especificidades do objeto da contratação e minutas e do contrato, o orçamento é pertinente nesse momento preparatório, como determina o inciso IV do artigo 18 da lei 14.133/2021. O orçamento estimado como preconiza a lei, de acordo com Niebuhr (2021), não é clara quanto ao momento de tratar do orçamento. No

entanto estima-lo no ETP e no termo de referência é importante e previsto no inciso VI do §1º do artigo 18, que exige a apresentação estimada de valor da contratação, acompanhada de preços de referência. No estudo dos impactos o tema será trabalhado com maior profundidade.

Para finalizar a etapa preparatória após o ETP, termo de referência ou projeto e orçamento, o edital com as regras estabelecidas, com modalidade e as condições de participação de interessados e requisitos para a habilitação, bem como os critérios de julgamento das propostas se faz necessário. Destaca-se que a minuta do contrato também é realizada nesse momento, para que os interessados inclusive, já tenham conhecimento das cláusulas contratuais em que estarão condicionados a tratar de direitos e obrigações.

Após o destaque a fase preparatória, as próximas etapas não são novidades, porém a inversão de fases de acordo com Souza, Ramos e Silva (2021), destaca-se já existente desde a Lei do Pregão, é algo que torna o procedimento licitatório célere eficiente, pois a administração pública realizará o exame da documentação só do licitante escolhido em primeiro lugar no certame. O procedimento segue uma linha diferente do que era previsto na antiga lei de licitação, pois com a nova lei a fase do julgamento é feita antes da habilitação.

## 2.7 AVANÇOS TECNOLÓGICOS E GESTÃO DE CONTRATOS

O novo regramento de licitações trouxe inovações na forma de realização das licitações, de acordo com o § 2º do art. 17 da NLL, as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, com a permissão do uso do formato presencial como exceção e de forma motivada. O legislador com isso segue uma tendência tecnológica que trará efeitos que serão abordados nesse trabalho, no entanto destaca-se nesse momento que o princípio da virtualização dos atos da licitação irá causar mudanças na gestão de contratos de forma a modificar a forma de comunicar, armazenar e até mesmo validar os atos, pois tudo será feito de forma eletrônica.

Adaptar os processos pensando também no sítio das contratações públicas, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) deve ser algo que será dado a devida atenção pensando na aplicação prática dentro das IES, pois todas as informações dos processos de contratação pública deverão ser transmitidas e

enviadas para esse portal. O PNCP terá a missão de divulgação ampla de todas as licitações que são realizadas pelos órgãos públicos, e de acordo com o art. 174 da NLL o objetivo do PNCP é se tornar uma plataforma de realização de licitações, cuja adesão será facultativa, porém é algo que deve ser estudado e analisado em termos de resultados práticos.

No limiar das informações relatadas até o presente momento, em específico no registro cadastral, os estudos se tornam a partir de agora em um desafio, pois ao apresentar o PNCP, como a ferramenta que será utilizada para unificar e padronizar informações sobre licitações, a norma fixa sua relevância para atingir os objetivos do legislador. No entanto, o caminho para que o portal nacional tenha sua efetividade garantida, perpassa por vários estudos e desenvolvimentos que depende de muita integração entre a administração pública e as iniciativas privadas trabalharem em conjunto para os resultados positivos.

O próprio portal especifica suas funcionalidades e o objetivo.

O PNCP deverá, entre outras funcionalidades, disponibilizar: sistema de registro cadastral unificado; painel para consulta de preços, banco de preços em saúde e acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas; sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, incluído o cadastro de atesto de cumprimento de obrigações previsto no § 4º do art. 88 da Lei nº 14.133/2021; sistema eletrônico para a realização de sessões públicas; acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep); sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato (PNPC, 2021).

No atual momento o portal ainda continua sendo desenvolvido e passando por várias atualizações e orientações para os usuários se adaptarem a esse sítio de banco de dados. Seu objetivo final é ter o alcance nacional esperado e que todas as esferas de governo, instituições e órgãos públicos sejam capazes de utilizar de forma integrada todas as possibilidades do PNCP.

## 2.8 GOVERNANÇA NAS UNIVERSIDADES

Feitos esses apontamentos quanto aos princípios, agora a abordagem do trabalho será as grandes mudanças que a legislação nova tem e que devem ser dados a devida atenção. Mudança das narrativas do controle à governança, novas modalidades de licitação, gestão de riscos das contratações, procedimentos auxiliares e portais nacionais de contratação, serão assuntos que também serão destaques

nesse estudo. Diante de tantas vertentes de mudança, a necessidade de estudos analisando conteúdo, será essencial para os objetivos que devem ser alcançados com esse trabalho.

De início, aspectos da gestão tais como: a transparência, prestação de contas (*accountability*), ética, integridade (*compliance*), legalidade e participação social nas decisões, estão inseridas na legislação em vários momentos. Como exemplo citamos os planos de contratação anual, na gestão por competências, estudos técnicos preliminares e na gestão de riscos e programas de integridade, reforçando aqui a importância na administração pública do melhor entendimento do que é essa governança.

O tema historicamente ganha força no Brasil na década de 90, mas as mudanças efetivamente acontecem na atual estrutura de gestão pública que quer demonstrar maior confiabilidade no que é apresentado dentro das instituições, na tentativa de recompor sua credibilidade frente às auditorias internas e a própria população que está mais participativa nessa era digital.

A implementação efetiva da governança pública nas universidades requer abordagens que considerem essa complexidade e os diferentes atores envolvidos. É necessário estabelecer mecanismos que promovam a participação e o diálogo entre esses grupos, buscando consensos e soluções que beneficiem o interesse público e o avanço institucional.

Além disso, é fundamental investir na capacitação dos gestores e servidores das universidades, proporcionando conhecimentos e habilidades relacionados à governança, liderança e gestão estratégica. A formação de equipes multidisciplinares e a promoção de uma cultura organizacional que valorize a transparência, a ética e a prestação de contas são aspectos cruciais para o fortalecimento da governança nas universidades.

Nesse contexto, é relevante ressaltar a importância do acompanhamento e da avaliação contínua dos resultados das políticas de governança implementadas, com a identificação de indicadores relevantes e a realização de análises periódicas. Isso permitirá monitorar o progresso alcançado, identificar lacunas e ajustar as ações necessárias para aprimorar a governança das universidades conforme Gesser (2021).

Em suma, a governança nas universidades públicas federais enfrenta desafios complexos devido à diversidade de interesses e atores envolvidos. No entanto, é possível promover melhorias por meio da indução de práticas de governança eficazes,

fortalecendo a participação, capacitando os gestores e servidores, e estabelecendo mecanismos de monitoramento e avaliação adequados.

## 2.9 CONTRATOS DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA

A terceirização de serviços é uma prática cada vez mais utilizada pela administração pública, segundo Druck (2018), a terceirização ocupa um lugar central na transformação do trabalho. Dados do governo federal extraídos da Controladoria Geral da União apontam um quantitativo de mais de 400 mil trabalhadores terceirizados em órgãos do Poder Executivo Federal em 2021.

De acordo com Alves (2019), a terceirização de serviços tem vantagens para as empresas que devem ser observadas, tais como a redução de custos, a especialização dos serviços contratados e o aumento da flexibilidade da empresa contratante. Porém, Alves alerta para os riscos da terceirização, como a precarização das condições de trabalho dos trabalhadores terceirizados, a falta de garantias trabalhistas e a possibilidade de fraude e corrupção nas contratações.

A terceirização de serviços no setor público é um tema bastante discutido e controverso. Por muitos anos, a terceirização no serviço público foi vista como uma forma de reduzir custos e melhorar a eficiência na prestação dos serviços, porém, essa prática também apresenta alguns problemas, como a precarização do trabalho e a falta de transparência nos processos de contratação.

Segundo Teixeira (2022), a nova Lei de Licitações com seus avanços significativos nas contratações públicas, aumenta a possibilidade de melhoria na prestação de serviços terceirizados, garantindo a proteção dos direitos dos trabalhadores terceirizados e a transparência e lisura nos processos de contratação. Teixeira (2022) destaca que a nova lei é um importante avanço na luta pela valorização do trabalho e pelos direitos dos trabalhadores terceirizados.

De acordo com Zockun (2017), a terceirização no setor público deve ser analisada de forma crítica, pois pode levar à desvalorização do trabalho e à falta de transparência nos processos. Em relação à regulamentação da terceirização no setor público, a Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações) estabelece regras para a contratação de serviços terceirizados pelos órgãos públicos.

No entanto, uma das iniciativas recentes para regulamentar a terceirização no setor público é a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020, que tramita

no Congresso Nacional e propõe alterações na estrutura e organização do serviço público. A PEC nº 32/2020 prevê a contratação de serviços terceirizados em algumas situações, como em casos de atividades de natureza complementar ou temporária, mas estabelece que os trabalhadores terceirizados devem ter os mesmos direitos e garantias dos trabalhadores contratados diretamente pelo órgão público.

A Contratação de serviços de mão de obra por meio de licitação é bastante comum no âmbito da administração pública. No entanto, a dispensa integral na execução de atividades que constituem objeto do contrato só pode ocorrer mediante a celebração de contrato de dedicação exclusiva com o prestador de serviço. Com a recente aprovação da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), que revogou a Lei 8.666/93, a expectativa é que a nova legislação traga mudanças significativas na contratação de serviços de mão de obra dedicada exclusivamente a um determinado contrato.

Para Bonelli (2018), a terceirização no setor público apresenta desafios importantes, como a necessidade de garantir a transparência e eficiência na gestão dos contratos de terceirização, a proteção dos direitos dos trabalhadores terceirizados e a promoção da qualidade dos serviços prestados. Os autores destacam ainda a importância de uma regulamentação adequada da terceirização no setor público, que leve em consideração as especificidades desse setor.

A contratação de serviços de mão de obra é um tema que tem sido constantemente discutido na literatura acadêmica, tendo sido objeto de diversas obras e artigos especializados na área do direito administrativo. Segundo Moreira Neto (2014), a contratação de serviços de mão de obra é um instrumento que permite à administração pública alcançar objetivos específicos sem a necessidade de criar um vínculo empregatício, sendo, portanto, uma forma de terceirização de mão de obra.

Já Miranda, Santos e Almeida (2019) destaca a importância da celebração de contrato de dedicação exclusiva com o prestador de serviços, uma vez que se trata de um mecanismo que garante maior controle da Administração Pública na execução dos serviços contratados, ao mesmo tempo em que protege os direitos dos trabalhadores envolvidos, visto que a Instrução Normativa 05/2017 apresenta um roteiro a ser seguido, com a participação de atores públicos capazes de fazer cumprir o contrato com qualidade.

A Instrução Normativa (IN) nº 05/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Brasil, trata dos contratos de dedicação exclusiva de

mão de obra no serviço público. Essa norma estabelece diretrizes e procedimentos específicos para a contratação de empresas ou pessoas jurídicas para prestação de serviços por meio de contratos de dedicação exclusiva de mão de obra.

Esses contratos de dedicação exclusiva de mão de obra são utilizados quando há necessidade de contratar uma empresa ou pessoa jurídica para fornecer um conjunto de trabalhadores para executar determinada atividade dentro do órgão ou entidade da administração pública.

A contratação é feita com base em uma especificação de competências e habilidades técnicas necessárias para a execução do serviço. A IN nº 05/2017 estabelece critérios e regras para a contratação desses serviços, incluindo procedimentos de planejamento, seleção, contratação e gestão dos contratos.

A legislação mencionada, define, por exemplo, a obrigatoriedade de realização de estudos técnicos preliminares para identificar a necessidade do serviço, a elaboração de termo de referência, a definição dos critérios de julgamento das propostas e a fiscalização da execução contratual.

Essa instrução normativa visa aprimorar a gestão dos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra no serviço público, garantindo transparência, eficiência e qualidade na contratação e execução desses serviços. É importante observar que, para informações mais detalhadas e específicas, é recomendável consultar o texto integral da IN nº 05/2017 ou buscar orientações atualizadas nos órgãos competentes.

A Lei nº 14.133/2021 trouxe algumas alterações importantes no que diz respeito à contratação de serviços de dedicação exclusiva de mão de obra pela administração pública. O objetivo é garantir maior transparência e controle sobre a execução dos serviços contratados, ao mesmo tempo em que protege os direitos dos trabalhadores envolvidos.

Portanto, a contratação de serviços de mão de obra dedicada exclusivamente a um determinado contrato precisa estar alinhada com as exigências da nova legislação, garantindo a regularidade e o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias. É imprescindível atentar-se às regras e às exigências para evitar problemas futuros tanto para a Administração quanto para o prestador de serviços contratado.



## 2.10 GESTÃO POR PROCESSOS

A Gestão por Processos destaca-se como técnica gerencial conhecida como *Business Process Management* (BPM). No âmbito dos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra, essa técnica foi devidamente selecionada para a condução deste trabalho, visto que os processos a serem aplicados de acordo com a nova lei de licitação serão oportunos para os resultados esperados.

As organizações, por sua natureza, englobam uma série de atividades interligadas que convergem para a entrega de produtos e serviços aos seus interessados. Qualquer produto ou serviço oferecido por uma empresa resulta necessariamente de um conjunto de atividades coordenadas. Essas atividades, que compõem o que é denominado por processos, ocorrem em diferentes níveis organizacionais, desde os operacionais até os estratégicos. Em outras palavras, não há produto ou serviço que uma empresa forneça sem que exista um processo subjacente, caracterizado por um conjunto de atividades inter-relacionadas que tornam possível a criação desse produto ou serviço (Sousa Neto; Medeiros Junior, 2008).

Sousa Neto; Medeiros Junior, 2008, enfatiza que a maioria dos problemas nas organizações é originada de processos mal definidos, controles ineficientes e estruturas inadequadas, o destaque em seu estudo é que a minoria dos problemas está relacionada a questões ligadas a pessoas, como habilidades, motivação, treinamento e etc. Portanto, compreender como os processos ocorrem nas organizações e buscar maximizar os benefícios resultantes de sua gestão eficaz contribui para a percepção de valor dos produtos e serviços entregues aos clientes e, em última instância, aumenta a competitividade da organização.

A premissa fundamental é que os processos são a espinha dorsal de uma organização. O BPM pode ser definido como uma disciplina, uma técnica ou um método estruturado para otimizar as operações e melhorar a eficiência dos processos nas organizações Silva (2012).

A evolução e disseminação da gestão por processos têm moldado a visão das organizações como conjuntos de processos, tanto internos quanto externos. Esses processos devem ser compreendidos e mapeados de forma a não serem definidos com base nas funções dos departamentos da organização, mas nas atividades que agregam mais valor à organização e aos produtos/serviços oferecidos.

A abordagem contemporânea da racionalização do trabalho passa a interpretar as atividades organizacionais de maneira ampla e transfuncional, permitindo que um processo atravesse departamentos diferentes e solicite diversos serviços, focando na atividade que precisa ser realizada Santos *et al.* (2011).

A melhoria no desempenho dos processos das organizações, exige a adoção de uma perspectiva horizontal, em queo BPM desempenha um papel fundamental. O BPM é uma disciplina de gestão que integra as estratégias e objetivos da organização com as expectativas e necessidades dos clientes. Isso é alcançado de acordo com o foco nos processos que abrangem toda a organização e envolvem estratégias, objetivos, cultura, estrutura organizacional, papéis, políticas, métodos e tecnologias. Essa abordagem visa analisar, projetar, implementar, gerenciar, transformar e estabelecer a governança dos processos ABPMP (2013).

Com o avanço da tecnologia e a busca por aprimoramentos nos processos, o BPM se destaca como uma ferramenta capaz de otimizar e corrigir atividades para aprimorar seu desempenho. Cada vez mais, mecanismos de alto impacto, amplamente empregados na gestão privada, demonstram sua aplicabilidade na gestão pública Vital (2022). A BPM desempenha um papel crucial devido à sua facilidade na otimização de processos e à integração completa com a tecnologia da informação. Isso resulta em uma gestão ágil e na redução da burocracia em atividades que, sem o uso das técnicas adequadas de gestão de processos, seriam morosas Vital (2022)

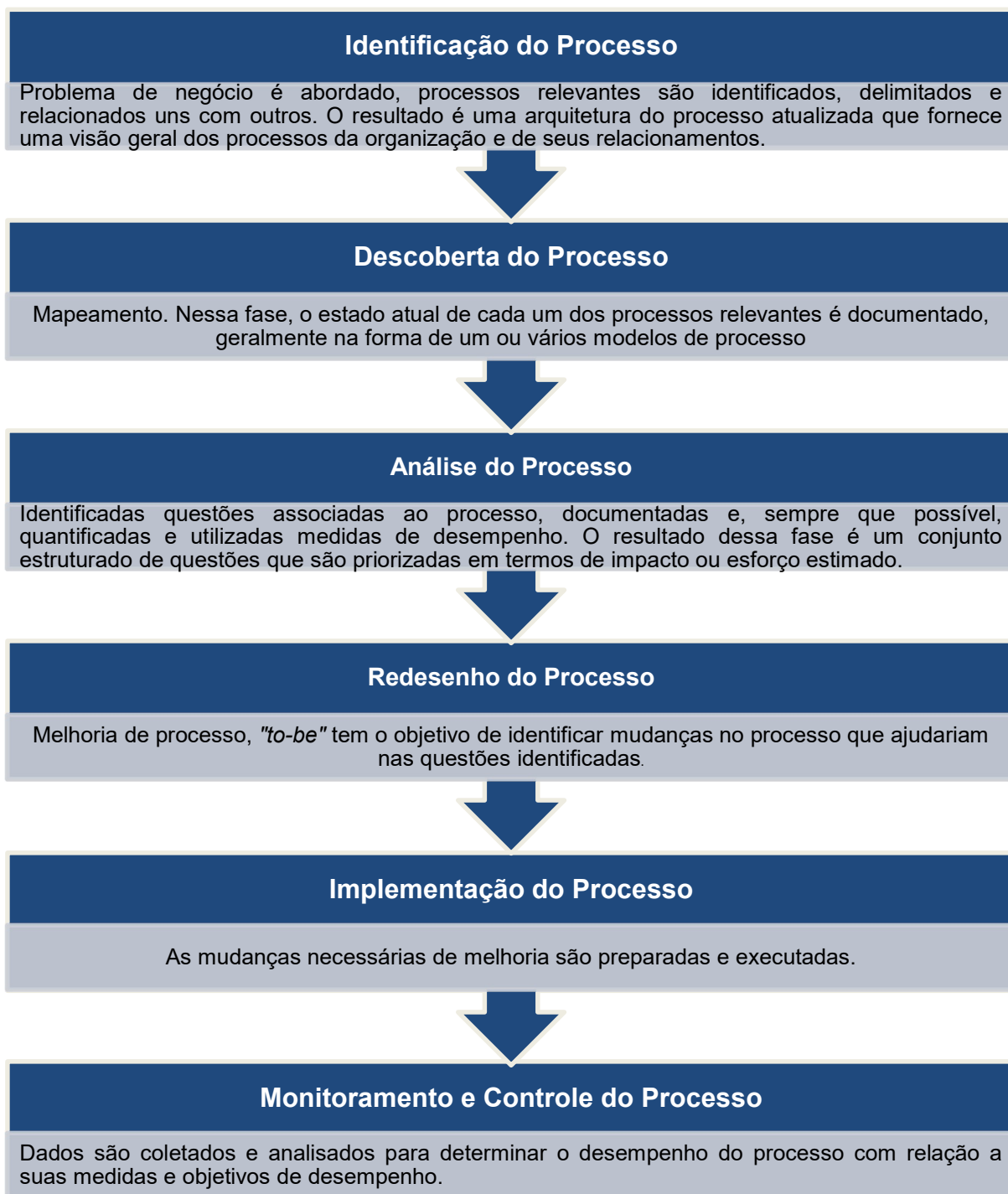
Estudos indicam que essa temática ainda oferece amplas oportunidades de exploração por parte dos gestores públicos na atualidade (VITAL, 2022). No âmbito do setor público, que abriga uma ampla variedade de processos administrativos, a otimização por meio do BPM surge como uma alternativa atrativa. Isso ocorre porque as práticas de gestão de processos permitem a análise da administração processual, favorecendo a inovação nos serviços prestados pela Administração (VITAL, 2022).

Entretanto, é inviável mapear e analisar todos os processos existentes nas organizações públicas simultaneamente. Isso se deve aos custos e ao tempo envolvidos, bem como à interligação entre diferentes processos. Estabelecer critérios para priorizar as demandas que requerem mapeamento é uma abordagem sensata, de acordo com a metodologia BPM. Isso permite atender às necessidades de melhoria da organização, considerando os recursos disponíveis.

É importante ressaltar que simplesmente definir ou "desenhar" um processo não é suficiente para que a organização colha os benefícios da gestão por processos, pois gerenciar todo o ciclo de vida de um processo para obter uma otimização contínua e consistente torna-se essencial para resultados melhores dentro das instituições públicas. BPM não se resume apenas a um conjunto de conceitos, mas pode ser caracterizado como um ciclo de vida contínuo e gradual, no qual atividades integradas interagem entre si.

De acordo com Turra (2018), cada uma das etapas que constituem o ciclo BPM pode ser descrita conforme a Figura 2 descrita abaixo;

Figura 2 – Ciclo de Gestão por Processos – BPM



Fonte: Adaptado de Turra (2018).

O ciclo de gestão por processo apresentado por Turra (2018), conforme demonstrado na Figura 2, servirá de base para a aplicação prática desta dissertação, pois esse ciclo oferece uma estrutura sólida para a melhoria contínua dos processos organizacionais, permitindo a identificação de áreas de aprimoramento, redesenho e implementação das melhorias planejadas. O mapeamento descreve o estado atual

dos processos, enquanto a modelagem "TO BE" representa a visão futura e otimizada desses processos, permitindo uma transição gradual para uma operação mais eficiente e eficaz. Esse enfoque contribui para a adaptação às mudanças e à evolução dos processos ao longo do tempo, mantendo a organização ágil e orientada para a melhoria constante.

## 2.11 MATRIZ DE RISCOS

A preocupação do legislador com a gestão de riscos é destacada no texto da lei que previu a matriz de riscos, com força contratual. A matriz de risco consiste, basicamente, em um documento que busca, de maneira expressa, dividir as responsabilidades entre a Administração e a empresa contratada, no caso de ocorrer um evento adverso. Este documento tem força de contrato, passando a constituir um importante instrumento da gestão contratual. Acórdão do TCU nº 1.510/2013 e 2622/2013 ressaltam a importância da gestão de risco e como funciona nas contratações públicas.

O ordenamento em discussão destacou isso em seu artigo 11 no parágrafo único e no artigo 169 como parte dos controles das contratações. Essa atualização no ordenamento é considerada um marco em relação a administração pública pois os eventos futuros e incertos eram resolvidos em teorias tradicionalistas, eram reconhecidas e não geravam encargos aos contratos, agora com o mapeamento dos riscos, a ideia é prever possíveis cenários e se precaver de eventos futuros incertos e imprevisíveis analisando os riscos futuros no presente, evitando contratempus.

A contratação pública é uma atividade complexa, sujeita a uma série de riscos e incertezas. A gestão adequada desses riscos é fundamental para garantir a transparência, eficiência e eficácia dos processos licitatórios. Com a entrada em vigor da nova lei de licitações, torna-se necessário compreender as mudanças e os desafios relacionados ao mapeamento de riscos nesse contexto.

O mapeamento de riscos é um processo estruturado que visa identificar, analisar e avaliar os riscos associados a um determinado projeto ou atividade. No âmbito das licitações, o mapeamento de riscos permite antecipar problemas potenciais, tomar decisões informadas e implementar medidas preventivas e

corretivas adequadas. Além disso, contribui para a transparência e integridade do processo licitatório, reduzindo a ocorrência de irregularidades e desvios.

## 2.12 PESQUISAS SOBRE OS CONTRATOS D.E.M.O.

Considerando que o tema ainda é recente em termos de pesquisa e desenvolvimentos de estudos práticos aplicáveis a Universidade, o destaque vai para alguns poucos trabalhos que foram realizados recentemente, dentre eles está o estudo feito por Murad (2019), que enfatiza a fiscalização administrativa dos contratos de prestação de serviços em uma Universidade Federal e destaca o fenômeno da terceirização na administração pública, que vem em uma crescente principalmente pelos seguinte aspectos levantados pela autora;

- I. Extinção de cargos: A extinção de cargos públicos por meio de decretos governamentais levou à necessidade de terceirizar atividades anteriormente desempenhadas por servidores públicos, como limpeza, vigilância, copa, jardinagem, entre outras. A terceirização se tornou uma forma de preencher essas lacunas de mão de obra;
- II. Vantagem econômica: A terceirização é vista como uma estratégia para reduzir custos, uma vez que os salários e os custos indiretos associados à contratação de servidores públicos são geralmente maiores do que os de terceirizados. Além disso, a empresa terceirizada assume responsabilidades como gestão de folha de pagamento e gestão de compras de materiais, o que pode ser mais eficiente;
- III. Especialização: Os serviços terceirizados são fornecidos por empresas especializadas na área, o que pode levar a um aumento da qualidade do serviço e facilitar a fiscalização e administração dos contratos;
- IV. Restrições à abertura de concursos públicos: A impossibilidade de abrir novos concursos públicos para cargos extintos ou em extinção leva a universidade a recorrer à terceirização como uma alternativa para preencher essas posições;
- V. Necessidade de focar em atividades finalísticas: A terceirização permite que a universidade se concentre em suas atividades essenciais, transferindo atividades de apoio para empresas especializadas.

A Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, estabelece que a Administração Pública tem permissão para contratar, por meio de terceirização, as atividades dos cargos que foram extintos ou que estão em processo de extinção. Além disso, os Decretos nº 9.262, de 9 de janeiro de 2018, e nº 10.185, de 20 de dezembro de 2019, foram responsáveis por extinguir os cargos vagos e que se tornaram vagos nos quadros de pessoal da administração pública federal. Esses decretos também proibiram a abertura de concursos públicos e o provimento de vagas adicionais para os cargos mencionados na normativa.

A terceirização foi uma medida tomada como parte de uma estratégia do governo para reduzir os custos com a folha de pagamento, ajustar o quadro de servidores à realidade orçamentária, ou como parte de um processo de reestruturação administrativa.

No contexto do trecho apresentado, Souza (2022), entende que a terceirização surge como uma alternativa para preencher as lacunas deixadas pela extinção dos cargos e, ao mesmo tempo, permitir que as atividades essenciais da Administração Pública continuem sendo realizadas. Essa abordagem também pode ser vista como uma forma de otimizar os recursos disponíveis, garantindo que as atividades de suporte e de menor qualificação sejam realizadas por empresas especializadas, enquanto os servidores públicos podem concentrar-se em suas atividades finalísticas mais relevantes.

Entendimento esse que corrobora com a coleta de dados e pesquisa realizada por Souza (2022), que ainda enfatizou a crescente nessa modalidade de contratação em momentos de cenário recessivo para os governos.

Partindo dessa análise abordada pela Murad (2019) e Souza (2022), outro trabalho que merece ser inserido no contexto dos contratos D.E.M.O é a pesquisa feita por Amoras (2023) que levou em consideração a Nova Gestão Pública ou *New Public Management* (NPM), que influenciou os modelos de administração pública, incluindo a NPM, que enfatiza a eficiência e a redução de gastos, juntamente com a priorização da qualidade dos serviços prestados.

No contexto específico da terceirização, essa prática ganha destaque na perspectiva administrativo-gerencial, pois permite a contratação de serviços especializados e a medição mais clara de resultados por meio do acompanhamento e fiscalização dos contratos. A terceirização é vista como uma alternativa para garantir

maior eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, e aqui insta salientar a importância que a Lei nº 14.133/2021, a administração pública tem o poder-dever de fiscalizar a execução dos contratos, sendo responsável por indicar um agente específico para acompanhar essa execução. Essa nova legislação trouxe maior especificação e detalhamento das atividades de fiscalização em comparação com a antiga lei de licitações.

As normas gerais sobre fiscalização de contratos são estabelecidas pelos diplomas legais, cabendo aos instrumentos regulatórios detalhar os critérios e procedimentos para essa atividade. Duas normas importantes nesse contexto são a Instrução Normativa MGI/MPOG nº 05/2017 e o Decreto nº 11.246/2022. Essas normas regulamentam a atuação dos gestores e fiscais de contratos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, proporcionando a procedimentalização da fiscalização realizada pelo Poder Público.

A integração da Lei de Licitações e Contratos com outras normas editadas é fundamental para garantir o cumprimento do dever de fiscalizar em respeito ao princípio da autonomia federativa, cada ente público pode estruturar a abrangência da fiscalização de acordo com suas necessidades e particularidades.

No âmbito da Administração Pública Federal, a Instrução Normativa MGI/MPOG nº 05/2017, alterada pela IN nº 07, de 20 de setembro de 2018, é responsável por regular a matéria. Essa norma complementar administrativa estabelece dispositivos de aprimoramento do planejamento e da gestão de contratos pela Administração Pública, instituindo um padrão fiscalizatório na contratação de serviços terceirizados a ser seguido pelos órgãos e entidades federais.

Conforme a IN 05/2017, as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual, abordadas no capítulo V da norma, englobam um conjunto de ações que visam aferir o cumprimento dos resultados estabelecidos pela Administração para os serviços contratados. Ademais, a fiscalização verifica a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas.

Outro papel importante é o apoio à instrução processual encaminhando a documentação pertinente ao setor de contratos para formalizar procedimentos como repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, aplicação de sanções, extinção dos contratos, entre outras atividades, com o objetivo de garantir o cumprimento das cláusulas acordadas e solucionar problemas relacionados ao objeto do contrato (BRASIL, 2017).



O estudo das legislações vigentes sobre contratos administrativos e o dever de fiscalizar fornece a base legal para reflexões mais aprofundadas sobre a terceirização na administração pública. A pesquisa bibliográfica feita por Amoras (2023), sustenta os principais argumentos e discussões apresentadas no trabalho, demonstrando que ainda há um espaço limitado de trabalhos acadêmicos com abordagens similares.

Corroborando com o estudo de Amoras (2023), a gestão por processos e a perspectiva da Nova Gestão Pública trouxeram mudanças significativas na forma como a administração pública é organizada e gerenciada, e Ture (2020) propôs melhorias, enfatizando a terceirização como uma estratégia para alcançar maior eficiência e qualidade nos serviços, porém uma fiscalização e acompanhamento adequados dos contratos são fundamentais para garantir a efetividade dessa prática.

Dentro do escopo das pesquisas levantadas para o embasamento do presente trabalho, no que se refere a terceirização, Santos (2022), destaca o esforço da nova legislação das contratações em conectar a Administração Pública brasileira para uma gestão mais eficiente de seus recursos. Essa legislação pretende romper com o caráter formalístico e burocrático, direcionando o foco governamental para os resultados das contratações.

Acompanhando a evolução dessa nova legislação que tem uma maior preocupação com o atendimento eficiente das demandas da sociedade e o sucesso dessas contratações, Kobayashi (2021), corrobora com os autores mencionados anteriormente, no entanto ele destaca os procedimentos iniciais, tais como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), como ferramentas que aliadas à gestão e fiscalização adequadas dos contratos firmados irão ao encontro da conformidade com as normativas estabelecidas, não obstante esses temas tem uma abordagem complementar ao trabalho em estudo.

Contudo, segundo Kobayashi (2021), a implementação dessa nova legislação enfrenta desafios significativos. Um deles é a necessidade de superar a resistência e a inércia presentes no ambiente administrativo brasileiro, que pode não estar totalmente preparado para lidar com uma legislação completamente nova e orientada por características de governança. O histórico de corrupção envolvendo atividades de contratação pública e a burocracia nacional e subnacional podem ser obstáculos para a efetivação de uma gestão mais transparente e eficiente.

Para o enfrentamento dos desafios abordados anteriormente, Oliveira (2021), relata a necessidade de melhores profissionais capacitados para o acompanhamento desses contratos ligados a terceirização, pois a exposição que os órgãos públicos têm quanto à erros, fraudes e comportamentos desonestos, tornam essencial que o Governo garanta a capacitação adequada de seus servidores, com especial atenção aos gestores e fiscais de contratos administrativos, pois são eles os responsáveis por assegurar o cumprimento de todas as condições contratadas, garantindo a qualidade e a quantidade dos produtos ou serviços licitados.

A falha na gestão de contratos públicos evidencia publicamente as vulnerabilidades existentes na administração pública, tanto do ponto de vista técnico quanto moral. A necessidade então, de uma gestão pública eficiente, aliada a profissionais competentes, para o benefício da sociedade, se tornam o foco dessa nova era da governança pública. É necessário, portanto, que haja uma mudança de mentalidade e uma maior ênfase na busca por resultados concretos e no cumprimento das finalidades públicas.

Para que a nova legislação alcance seus objetivos de promover uma Administração Pública mais eficiente e transparente, será fundamental investir em capacitação e treinamento dos agentes públicos envolvidos nas contratações, além de estabelecer mecanismos eficazes de monitoramento e avaliação das atividades contratadas. Somente com uma abordagem mais pragmática, focada em resultados será possível superar os desafios aproveitando o potencial dessa nova legislação para melhorar a gestão pública no Brasil.

Diante de todo o exposto o caminho perpassa pelo estudo aprofundado da Nova Lei de Licitação e o papel dos gestores e demais envolvidos no bom andamento dos contratos públicos e no caso em estudo, os contratos que possuem Dedicção Exclusiva de Mão de Obra, que demanda uma maior capacitação dos atores envolvidos.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia adotada neste estudo segue os critérios propostos por Gil; Vergara (2015) para a definição de um problema de pesquisa como uma lacuna no conhecimento que busca respostas por meio da pesquisa exploratória, descritiva e utilização de pesquisa bibliográfica e estudo de caso. Ao identificar possíveis divergências entre as práticas existentes e as exigências da nova legislação, a pesquisa permite que gestores públicos e profissionais envolvidos no processo de contratação compreendam onde ajustes e adaptações são necessários.

No geral, a metodologia adota uma abordagem orientada para resultados, permitindo que a pesquisa promova avanços no conhecimento e na prática da administração pública brasileira no que diz respeito à gestão e fiscalização administrativa de contratos de forma a adaptar às mudanças legislativas, garantindo que os procedimentos sejam ajustados conforme as diretrizes da nova lei.

O local do estudo é a Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), que mostra em um último levantamento de governança e gestão pública do Tribunal de Contas da União (TCU), disponível em seu sítio eletrônico, o desenvolvimento de boas práticas de governança e gestão pública no âmbito das instituições federais de ensino superior, constando entre as 20 melhores do Brasil dentre 63 universidades públicas federais (SOUZA, 2022).

A Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas (Efoa) foi fundada em 3 de abril de 1914, por meio da Lei Estadual nº 657, de 11 de setembro de 1915. Em 2001, a instituição passou a ser denominada Centro Universitário Federal (Efoa/Ceufe), expandindo sua oferta de cursos de graduação e incluindo a modalidade de ensino a distância, além de proporcionar cursos de especialização.

Posteriormente, em 2005, a Efoa/Ceufe foi transformada em Universidade Federal de Alfenas, adotando a sigla UNIFAL-MG e dividida em quatro campi. A Sede e a Unidade Educacional Santa Clara estão localizadas em Alfenas, enquanto os campi avançados se encontram nas cidades de Poços de Caldas e Varginha.

Em termos de infraestrutura, a UNIFAL-MG possui uma ampla área construída em seus campi. Em Alfenas, a Sede conta com 25 prédios, totalizando 45.071,72 m<sup>2</sup> de área construída, e na Unidade Santa Clara, há 13 prédios em uma área de 29.514,84 m<sup>2</sup>. Já o campus de Poços de Caldas possui uma área construída de 21.046,40 m<sup>2</sup>, distribuídos em 13 prédios. Enquanto isso, em Varginha, o campus

abriga sete prédios com uma área total de 17.513,74 m<sup>2</sup>. Em 2018, o complexo universitário totalizava 113.146,70 m<sup>2</sup> de área construída.

A UNIFAL-MG oferece uma ampla variedade de cursos, somando 34 opções de graduação em seu portfólio acadêmico. Com essa infraestrutura e oferta educacional diversificada, a universidade busca proporcionar um ambiente propício para o desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão.

O Quadro 3 foi elaborada para melhor expor a metodologia aplicada neste estudo.

Quadro 3 - Resumo Metodológico do trabalho.

<b>Problema</b>	Como implementar a nova lei de licitações na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), e em específico nos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra		
<b>Objetivo Geral</b>	Analisar a implementação do uso da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) nos contratos de Dedicação exclusiva de Mão de Obra (Contratos D.E.M.O.) na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG)		
<b>Objetivos Específicos</b>	1-Levantar os procedimentos atuais para a formalização e gestão dos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra, incluindo aspectos como prazos, vigência, aditivos contratuais	2-Relacionar as obrigações e responsabilidades das partes envolvidas nestes contratos, e os mecanismos de gestão e fiscalização a serem aplicados na instituição de acordo com a nova lei de licitações	3- Propor um normativo com manual de gestão e plano de fiscalização dos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra pela nova lei de licitações.
<b>Classificação quanto aos objetivos</b>	Descritivo – exploratório		
<b>Forma de abordagem do problema</b>	Qualitativa		
<b>Procedimentos técnicos</b>	Pesquisa Bibliográfica Pesquisa Documental		

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Em relação à finalidade, este estudo se classifica como descritivo, de forma a expor características específicas dos contratos administrativos e sua fiscalização, descrevendo sua ocorrência em uma amostra específica. Embora esses temas

tenham sido abordados em outros trabalhos, o entendimento sobre eles ainda está em construção.

Quanto aos meios de investigação, a metodologia empregada neste estudo é essencialmente de pesquisa documental. Isso ocorre porque o objeto de estudo é um processo interno de uma determinada instituição. A pesquisa envolveu estudo de caso e o período de análise escolhido foi entre maio de 2019 e 31 de dezembro de 2022, quando o autor da pesquisa atuou de forma participativa dos trabalhos que envolveram os contratos de dedicação exclusiva de mão de obra.

Esse período foi selecionado devido às contratações de dedicação exclusiva de mão de obra terem iniciado de acordo com as instruções normativas mencionadas anteriormente, bem como sendo referencial para comparação e possível adaptação à nova formatação de contratações futuras da universidade em consonância com a nova legislação.

Para realizar um diagnóstico no presente trabalho, foram realizadas pesquisas documentais dos contratos de terceirização de mão de obra, levantando práticas e procedimentos adotados e comparando com a UNIFAL-MG. Foram utilizados sítios eletrônicos oficiais e feita uma avaliação da aplicação da legislação. O primeiro passo foi identificar os contratos vigentes em maio de 2019 e suas comissões de fiscalização. Em seguida, foram analisados individualmente os relatórios de fiscalização, os documentos coletados, a clareza dos dados e o tipo de conferência realizado por cada comissão. Também foi feita uma comparação dos procedimentos de fiscalização entre as comissões, verificando se havia padronização das ações dentro da Universidade.

A condução da pesquisa documental na UNIFAL-MG, a instituição sob análise, foi direcionada para levantar as práticas e procedimentos adotados. Essas atividades foram comparadas com as diretrizes estabelecidas na legislação vigente, tendo em vista que o tema em questão se enquadra no âmbito de uma "inovação jurídica" visto que o trabalho utilizou como norte a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), que ainda está em fase de maturação no que se refere a normatização prática nas instituições públicas.

Outro ponto que se destaca é a realização de pesquisa em sítios eletrônicos oficiais tais como o Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), Tribunal de Contas da União (TCU) e Advocacia Geral da União (AGU), para embasar a análise e coletar informações relevantes para a melhor aplicação da *novel* legislação na instituição de ensino.

No presente estudo, a coleta de dados no que se refere ao âmbito legislativo foi necessário um recorte teórico e temporal legislativo, com foco na fiscalização de contratos administrativos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra em que teve como ponto de partida a data de primeiro de abril de 2021, data de publicação da Lei 14.133/2021, até a publicação da Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023, que prorrogou o uso da Lei 8.666/1993(antiga lei de licitação) e a Lei 10.520/2022(antiga lei do pregão), bem como o estudo aplicado da Instrução Normativa MGI/MGI nº 5/2017.

Além da pesquisa documental, também pode ser utilizada a pesquisa bibliográfica para embasar o conhecimento existente sobre o assunto dos contratos administrativos e sua fiscalização.

A responsabilidade da gestão pública em relação ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias das prestadoras de serviços foi abordada, considerando que a fiscalização administrativa é exigida pela legislação nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. A pesquisa bibliográfica envolve a revisão e consulta de livros, artigos científicos e outros materiais escritos relevantes.

Dessa forma, a metodologia da pesquisa inclui a abordagem qualitativa do tema, utilizando a análise de conteúdo. O aspecto qualitativo do estudo decorre da necessidade de revisar a literatura relacionada ao tema das contratações públicas, tendo como objeto de análise a nova legislação sobre licitação instituída pela Lei 14.133/2021 e suas correlações com a gestão de contratos de dedicação exclusiva de mão de obra. Serão realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, analisando diretamente os dispositivos da lei juntamente com os referenciais bibliográficos.

Um levantamento bibliográfico robusto, bem como a coleta de informações junto a indivíduos que possuem experiência prática relacionada ao problema de pesquisa, somados a delimitação temática do problema em estudo, caracteriza a metodologia escolhida como um estudo descritivo-exploratório.

Uma das características desses estudos é a flexibilidade que conferem ao pesquisador, permitindo que ele aborde o tema de diversos ângulos. Essa flexibilidade se manifesta na capacidade de investigar o assunto a partir de várias fontes de informação, incluindo a literatura especializada e testemunhos de pessoas que tiveram vivências diretas com o problema em análise. Esse enfoque multifacetado concede ao pesquisador a oportunidade de formular hipóteses e desenvolver

instrumentos que se tornarão fundamentais para a condução subsequente de um estudo confirmatório Goldenberg (2011).

Durante o desenvolvimento da pesquisa bibliográfica, foi possível identificar trabalhos acadêmicos com foco em um objeto de estudo similar, essas investigações abordaram variáveis que, como já destacado neste estudo, estão relacionadas às funções de gestão e fiscalização de contratos. Uma parcela dessas fontes secundárias já evidenciou determinados elementos ou problemáticas que podem influenciar a gestão e a fiscalização dos contratos.

Baseado nessas premissas anteriormente estabelecidas e seguindo uma metodologia bem definida, este estudo avançou na compreensão do tema. Fontes bibliográficas adicionais, como livros, artigos, periódicos e documentos monográficos, também foram exploradas para ampliar a investigação. Essa abordagem permitiu uma evolução mais consistente no reconhecimento das nuances relacionadas à gestão e fiscalização de contratos, auxiliando em mapeamento de processos e no desenvolvimento de manual de gestão e fiscalização de contratos.

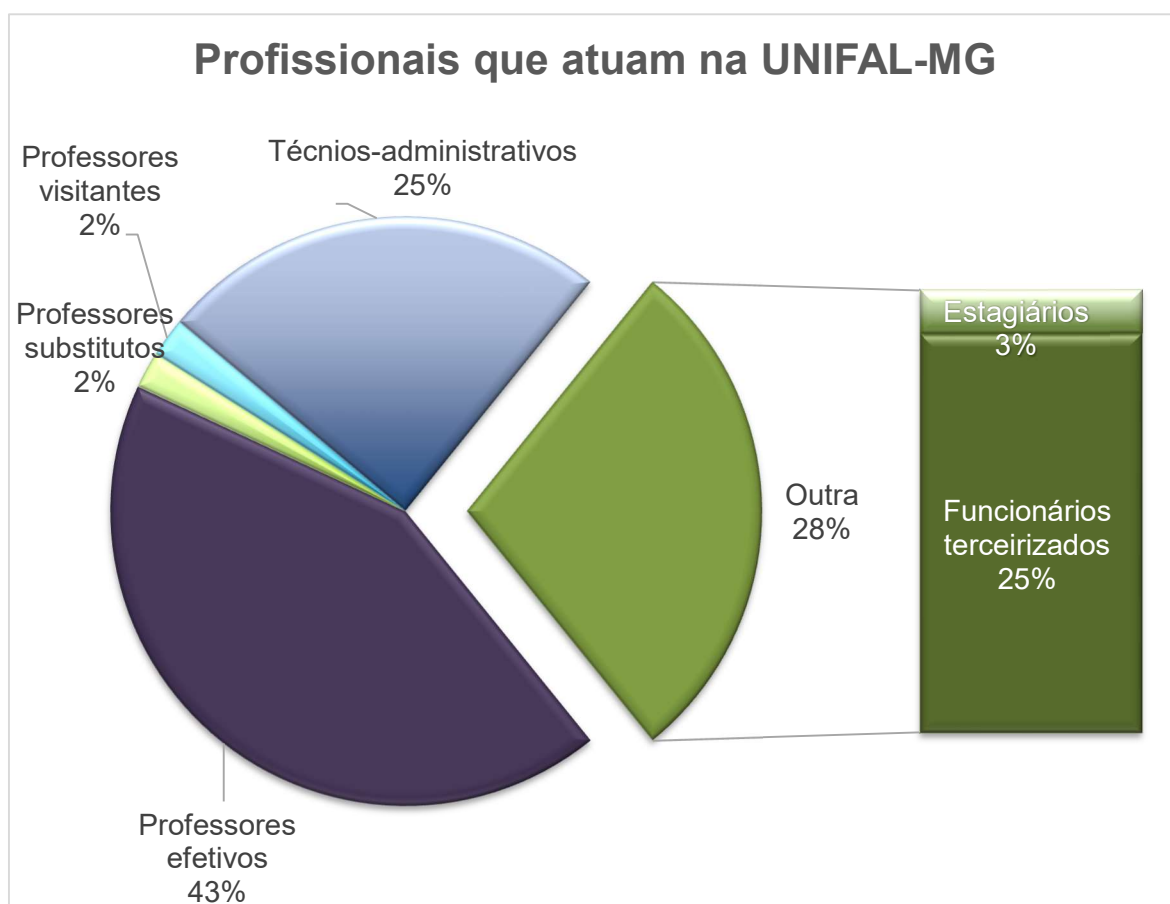
Aprofundando na pesquisa e na aplicabilidade da nova legislação na Instituição em análise, fez-se necessário uma compreensão maior acerca do tema com definições, orientações e instruções que formam um compêndio normativo que serviu de fundamentação para o desenvolvimento do trabalho bem como o alcance do objetivo proposto, abarcando múltiplas perspectivas sobre a gestão e fiscalização dos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra.

Como resultado esperado da pesquisa, o mapeamento de alguns processos no que se refere as práticas adotadas pelos fiscais administrativos e gestores dos contratos, concomitante com um manual de procedimentos, pode ser uma referência nos contratos futuros que a instituição irá realizar, já em consonância com a Lei 14.133/2021.

#### 4 DISCUSSÕES E ANÁLISES

De acordo com o Relato Integrado da UNIFAL-MG, referente ao ano 2022, no que se refere aos Recursos Humanos, foi identificada uma participação considerável de profissionais terceirizados na gestão da IFES. A seguinte relação com os colaboradores terceirizados, demonstrada conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Profissionais que atuam na UNIFAL-MG



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Ao analisar o Gráfico 1, é possível constatar que, no ano de 2022, houve uma representação significativa de funcionários terceirizados na UNIFAL-MG, correspondendo a 25% do total de profissionais atuantes. É interessante notar que essa proporção apresentou uma paridade em relação à quantidade de Técnicos Administrativos na instituição.

O gráfico revela que a presença dos funcionários terceirizados desempenha um papel relevante na composição da força de trabalho da UNIFAL-MG, contribuindo para as atividades administrativas e operacionais. Essa paridade com os Técnicos



Administrativos demonstra a importância desses profissionais para o funcionamento da instituição.

Considerando a significativa representatividade dessa força de trabalho, bem como sua relevância como a maior despesa empenhada de custeio, conforme evidenciado no Gráfico 2, torna-se evidente a necessidade de estudar e abordar os desafios relacionados à gestão eficiente desse tipo de contrato.

Gráfico 2 – Valores empenhados detalhados por natureza de despesa



Fonte: Relato Integrado UNIFAL-MG (2022).

Uma análise com uma abordagem estratégica para garantir a gestão dessa modalidade de contrato será importante para desenvolver mecanismos e políticas que promovam a otimização dos recursos, o cumprimento dos prazos e a qualidade dos serviços prestados.

Nesse sentido, torna-se imperativo identificar e implementar práticas de gestão que maximizem a eficiência, a transparência e a responsabilidade na administração desses contratos. A busca pela melhoria contínua nesse processo requer uma

abordagem multidisciplinar, envolvendo diferentes áreas, como recursos humanos, finanças, jurídico e compras. A colaboração e o trabalho em equipe são fundamentais para o sucesso na gestão desses contratos complexos.

#### 4.1 CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA DA UNIFAL-MG

Os contratos de prestação de serviços que seguem a IN MGI/MGI nº 5/2017 são os Contratos nº 18/2019 Campus Varginha, 19/2019 Campus Poços de Caldas, e na Sede Alfenas temos os 20/2019, 06/2019, 40/2020 e 21/2022. Dos mencionados contratos, todos tem a princípio 60 meses de vigência, que é o prazo máximo permitido pela legislação vigente a época, a Lei 8.666/93.

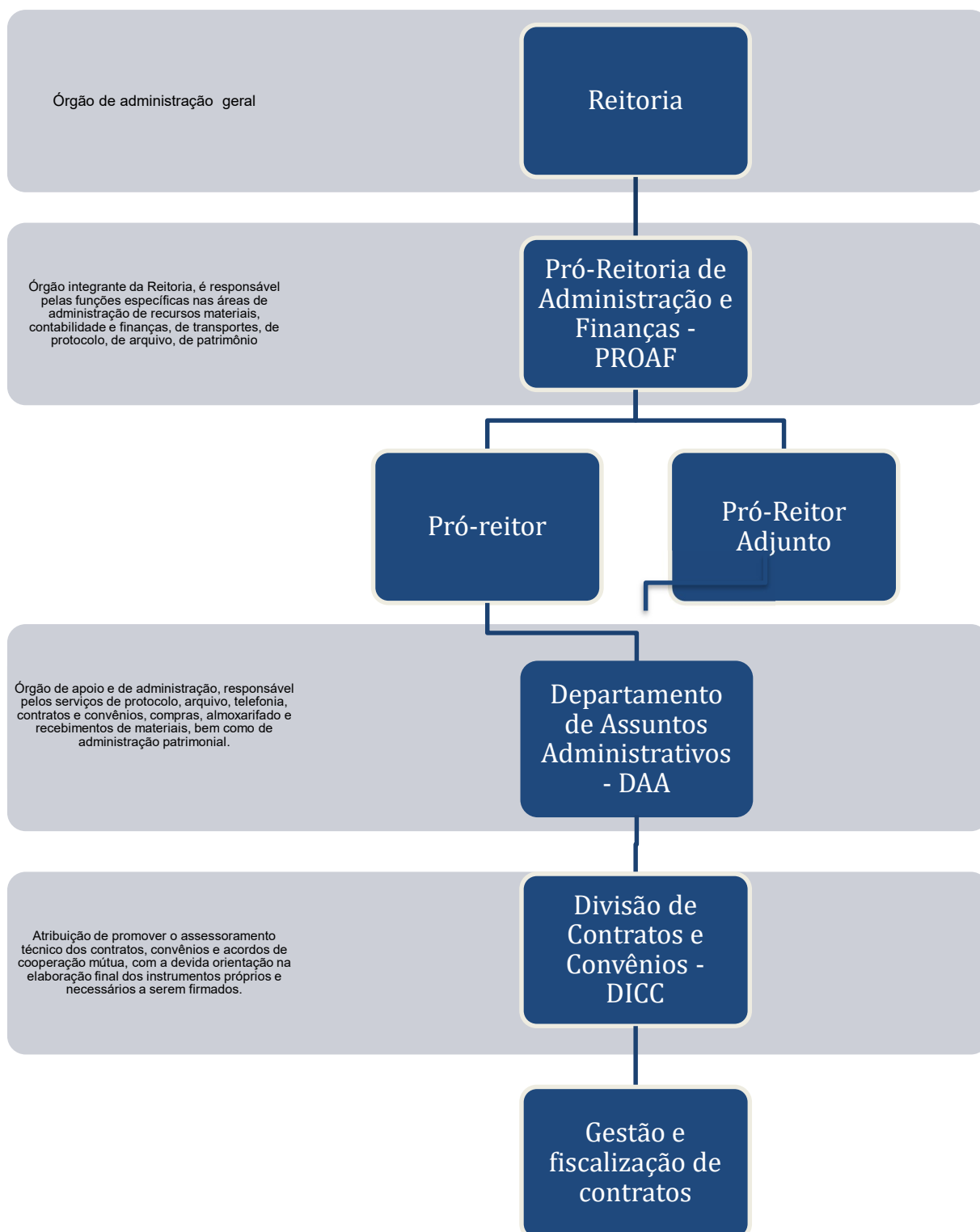
Portanto, o objeto de estudo desta análise compreendeu os seis contratos que estavam em vigor até o final de 2022 e que sofreram alterações contratuais por meio de termos aditivos, com foco principal na gestão e fiscalização da execução dos contratos mencionados.

Antes de adentrar no estudo dos contratos, é necessário entender a estrutura organizacional das unidades e setores envolvidos, para isso foi estruturado um organograma baseado na Resolução nº 7/2017 elaborado pelo Conselho Universitário (CONSUNI).

A UNIFAL-MG possui uma estrutura organizacional que centraliza o planejamento, a gestão e a fiscalização de contratos, esse modelo organizacional, atribui responsabilidades à DICC, inclusive aos outros *campi*.

A Figura 3 representa o organograma geral que envolve a administração e finanças, sendo que o papel da Pró-reitoria de Administração e finanças junto à Divisão de Contratos e Convênios são responsáveis por fornecerem o suporte administrativo à sede e campi;

Figura 3 - Organograma da estrutura administrativa da UNIFAL-MG



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

O Quadro 4 fornece um resumo dos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra celebrados pela UNIFAL-MG que estiveram vigentes durante o período

analisado (2019 a 2022), além de informar o quantitativo de colaboradores que estavam vinculados a esses contratos.

Quadro 4 – Controle de contratos de Dedicção Exclusiva de mão de obra

<b>ANO</b>	<b>CONTRATO</b>	<b>OBJETO</b>	<b>TERCEIRIZADOS</b>	<b>LOCAL</b>
2019	18/2019	Prestação de serviços diversos nas dependências do campus	26	Campus Varginha
2019	19/2019	Prestação de serviços diversos nas dependências do campus	29	Campus Poços de Caldas
2019	20/2019	Prestação de serviços diversos nas dependências do campus	278	Sede Alfenas
2019	06/2019	Serviços de vigilância desarmada noturna	11	Sede Alfenas
2020	40/2020	Prestação de Serviços - Postos de Engenharia	7	Sede Alfenas
2022	21/2022	Prestação de Serviços - Postos de Engenharia	5	Sede Alfenas

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Conforme demonstrado no quadro acima, a proposta é expor as atividades de rotina desempenhadas pelos fiscais administrativos encarregados da supervisão dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra celebrados pela Universidade Federal de Alfenas. Para tanto, o estudo inicia com a identificação dos contratos celebrados durante o período sob análise e destaca quais deles estavam em vigor no momento em que foi observado o recorte da pesquisa.

Notadamente, já em um primeiro momento, a paridade entre colaboradores servidores e colaboradores terceirizados são equivalentes, no entanto, a composição das Comissões de Fiscalização dos contratos permaneceu inalterada. Isso significa que uma única pessoa teve que lidar com um volume maior de documentos para fiscalizar, já que o escopo de trabalho é considerável. Esse apontamento é um problema relevante para ser revisto com a aplicação da nova lei de licitação nos novos contratos que serão celebrados.

Outro ponto significativo relacionado à fiscalização administrativa, conforme observado por Druck (2018), é a prática de manter a continuidade da mão de obra

terceirizada nas instituições. Essa prática pode ser benéfica para a Administração Pública, uma vez que mantém pessoal treinado e familiarizado com as rotinas internas da instituição. Todavia, também pode ter desvantagens devido à identificação que o terceirizado pode desenvolver como funcionário da instituição, o que pode gerar um vínculo indevido e ilegal.

No caso da Universidade Federal de Alfenas, uma única empresa forneceu serviços com dedicação exclusiva de mão de obra desde 2019 até a data final do recorte da pesquisa que foi o ano de 2022, com três dos seis contratos celebrados no período avaliados provenientes da mesma empresa. Isso gera riscos para a Administração, pois qualquer problema com essa empresa pode afetar significativamente a continuidade dos serviços.

Assim, tendo delimitado e analisado o objeto deste estudo, é o momento de avançar para a análise dos regulamentos em vigor e das práticas de fiscalização.

#### **4.1.1 A fiscalização administrativa de acordo com os normativos vigentes**

Todos os seis contratos analisados, nomeadamente os Contratos de Prestação de Serviços nº 18/2019, 19/2019, 20/2019, 06/2019, 40/2020 e 21/2022, possuem comissões de fiscalização que foram oficialmente designadas por meio de portarias específicas. Essas portarias foram emitidas pelo Pró-Reitor de Administração e Finanças da UNIFAL-MG, a quem foi delegada essa função pelo reitor da Universidade.

A distinção entre fiscais técnicos e fiscais administrativos em suas atividades de acompanhamento contratual são estabelecidas na publicação das portarias que a instituição pública estando de acordo com a Instrução Normativa MGI/MGI Nº 05/2017. É importante destacar que a distinção desses papéis representou uma inovação e está em consonância com o princípio da segregação de funções. Esse princípio, aplicado pela Administração Pública, preconiza que atividades relacionadas à autorização, aprovação, execução, controle e contabilização devem ser desempenhadas por atores diferentes, com o intuito de assegurar a confiança e a integridade dos dados e das atividades.

Em comparação com a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) a instituição tem a preocupação com essa segregação de funções, porém a dificuldade de evitar o conflito com esse princípio preconizado na lei se transforma em desafio visto a

precariedade de servidores capacitados e com competências significativas para atuar nessa modalidade de contrato.

É fundamental ressaltar que uma fiscalização efetiva dos contratos desempenha um papel crucial na proteção dos direitos dos trabalhadores. Isso inclui assegurar o pagamento pontual, benefícios como auxílio alimentação e transporte, direito a férias, fornecimento de uniformes e equipamentos de proteção individual (EPI). Alves (2018) observou em sua pesquisa que a verificação da regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas pode ajudar a evitar fraudes, como a omissão na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que resulta em não pagamento do Programa de Integração Social (PIS), bem como atrasos ou descontos indevidos nos salários, impactando negativamente a vida dos trabalhadores.

Portanto, no que se refere à fiscalização administrativa dos contratos, não houve mudanças substanciais nas obrigações decorrentes da adequação da IN MGI/MGI nº 5/2017 que estabelece regras de gestão e fiscalização de contratos, em relação a Lei nº 14.133/2021. Contudo, percebe-se uma maior atenção e rigor na conferência nominal individualizada dos funcionários envolvidos nas prestações de serviços na Universidade, considerando a introdução de novas exigências formais na regulamentação. Isso sugere um aumento do comprometimento das comissões de fiscalização em relação à gestão dos contratos.

Com os contratos vigentes no período em análise temos no Quadro 05 as obrigações previstas que estavam de acordo com a IN nº05/2017

Quadro 5 – Da disposição das obrigações na IN MGI/MGI nº 5/2017

(continua)

<b>Obrigação prevista</b>	<b>IN nº 5/2017</b>
Do acompanhamento e fiscalização da execução dos contrato	art. 44
A fiscalização dos contratos, no que se refere ao cumprimento das obrigações trabalhistas, deve ser realizada com base em critérios estatísticos, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado.	1, Anexo VIII-B

Quadro 5 – Da disposição das obrigações na IN MGI/MGI nº 5/2017

(continuação)

Obrigação prevista	IN nº 5/2017
O descumprimento total ou parcial das responsabilidades assumidas pela contratada, sobretudo quanto às obrigações encargos sociais e trabalhistas, ensejará a aplicação de sanções administrativas, previstas no instrumento convocatório e na legislação vigente, podendo culminar em rescisão contratual, conforme disposto nos artigos 77 e 87 da Lei nº 8.666, de 1993.	8, Anexo VIII-B
Na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais nas contratações continuadas com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada, exigir-se-á, dentre outras, as seguintes comprovações:	2, Anexo VIII-B
no primeiro mês da prestação dos serviços, a contratada deverá apresentar a seguinte documentação:	a, 2.1, Anexo VIII-B
relação dos empregados, contendo nome completo, cargo ou função, horário do posto de trabalho, números da carteira de identidade (RG) e da inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), com indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso;	a.1, 2.1, Anexo VIII-B
Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso, devidamente assinada pela contratada;	a.2, 2.1, Anexo VIII-B
exames médicos admissionais dos empregados da contratada que prestarão os serviços;	a.3, 2.1, Anexo VIII-B
entrega até o dia trinta do mês seguinte ao da prestação dos serviços ao setor responsável pela fiscalização do contrato dos seguintes documentos, quando não for possível a verificação da regularidade dos mesmos no Sistema de Cadastro de Fornecedores – SICAF:	b, 2.1, Anexo VIII-B
prova de regularidade relativa à Seguridade Social;	b, 10.1, Anexo VIII-B
certidão conjunta relativa aos tributos federais e à Dívida Ativa da União;	b.1, 2.1, Anexo VIII-B
certidões que comprovem a regularidade perante as Fazendas Estadual, Distrital e Municipal do domicílio ou sede do contratado	b.2, 2.1, Anexo VIII-B
Certidão de Regularidade do FGTS – CRF	b.3, 2.1, Anexo VIII-B
Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT	b.4, 2.1, Anexo VIII-B
entrega, quando solicitado pela Administração, de quaisquer dos seguintes documentos	c, 2.1, Anexo VIII-B
cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante	c.2, 2.1, Anexo VIII-B

Quadro 5 – Da disposição das obrigações na IN MGI/MGI nº 5/2017

(continuação)

cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante	c.2, 2.1, AnexoVIII-B
cópia dos contracheques dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários;	c.3, 2.1, AnexoVIII-B
comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale alimentação, entre outros), a que estiver obrigada por força de lei ou de convenção ou acordo coletivo de trabalho, relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado;	c.4, 2.1, AnexoVIII-B
comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo contrato	c.5, 2.1, AnexoVIII-B
relação dos empregados, contendo nome completo, cargo ou função, horário do posto de trabalho, números da carteira de identidade (RG) e da inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), com indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso;	a.1, 2.1, AnexoVIII-B
Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso, devidamente assinada pela contratada;	a.2, 2.1, AnexoVIII-B
exames médicos admissionais dos empregados da contratada que prestarão os serviços;	a.3, 2.1, Anexo VIII-B
entrega até o dia trinta do mês seguinte ao da prestação dos serviços ao setor responsável pela fiscalização do contrato dos seguintes documentos, quando não for possível a verificação da regularidade dos mesmos no Sistema de Cadastro de Fornecedores – SICAF:	b, 2.1, AnexoVIII-B
prova de regularidade relativa à Seguridade Social;	b, 10.1, Anexo VIII-B
certidão conjunta relativa aos tributos federais e à Dívida Ativa da União;	b.1, 2.1, Anexo VIII-B
certidões que comprovem a regularidade perante as Fazendas Estadual, Distrital e Municipal do domicílio ou sede do contratado	b.2, 2.1, Anexo VIII-B
Certidão de Regularidade do FGTS – CRF	b.3, 2.1, Anexo VIII-B
Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT	b.4, 2.1, Anexo VIII-B
entrega, quando solicitado pela Administração, de quaisquer dos seguintes documentos	c, 2.1, Anexo VIII-B
extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante	c.1, 2.1, Anexo VIII-B



Quadro 5 – Da disposição das obrigações na INMGI/MGI nº 5/2017

(continuação)

cópia dos contracheques dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários;	c.3, 2.1, AnexoVIII-B
comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale alimentação, entre outros), a que estiver obrigada por força de lei ou de convenção ou acordo coletivo de trabalho, relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado;	c.4, 2.1, AnexoVIII-B
comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo contrato	c.5, 2.1, AnexoVIII-B
entrega da documentação abaixo relacionada, quando da extinção ou rescisão do contrato, após o último mês de prestação dos serviços, no prazo definido no contrato:	d, 2.1, AnexoVIII-B
termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria;	d.1, 2.1, Anexo VIII-B
guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais;	d.2, 2.1, Anexo VIII-B
extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado;	d.3, 2.1, Anexo VIII-B
exames médicos demissionais dos empregados dispensados.	d.4, 2.1, Anexo VIII-B
Sempre que houver admissão de novos empregados pela contratada, os documentos elencados na alínea “a” do inciso I do § 5º deverão ser apresentados.	3, Anexo VIII-B
Os documentos necessários à comprovação do cumprimento das obrigações sociais trabalhistas elencados nos incisos I, II e III do § 5º poderão ser apresentados em original ou por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da Administração.	4, Anexo VIII-B
O descumprimento das obrigações trabalhistas ou a não manutenção das condições de habilitação pelo contratado poderá dar ensejo à rescisão contratual, sem prejuízo das demais sanções	8, Anexo VIII-B
A Administração poderá conceder um prazo para que a contratada regularize suas obrigações trabalhistas ou suas condições de habilitação, sob pena de rescisão contratual, quando não identificar má-fé ou a incapacidade da empresa de corrigir a situação.	8.1, AnexoVIII-B
Quando da rescisão contratual, o fiscal deve verificar o pagamento pela contratada das verbas rescisórias ou a comprovação de que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho.	art. 64

## Quadro 5 – Da disposição das obrigações na IN MGI/MGI nº 5/2017

(conclusão)

Até que a contratada comprove o disposto no caput, o órgão ou entidade contratante deverá reter a garantia prestada e os valores das faturas correspondentes a 1 (um) mês de serviços, podendo utilizá-los para o pagamento direto aos trabalhadores no caso de a empresa não efetuar os pagamentos em até 2 (dois) meses do encerramento da vigência contratual, conforme previsto no instrumento convocatório e nos incisos IV e V do art. 19-A desta Instrução Normativa	I, II e parágrafo único, art. 65
declaração de responsabilidade exclusiva da contratada sobre a quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato.	g.4, 10.1, Anexo VIII-B
Exigir, quando couber, comprovação de que a empresa mantém reserva de cargos para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social, conforme disposto no art. 66-A da Lei nº 8.666, de 1993.	d, 10.2, Anexo VIII-B

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Embora as obrigações formais e legais em relação à fiscalização de contratos e ao cumprimento das obrigações trabalhistas possam não ter mudado substancialmente, a instituição está adotando uma abordagem mais rigorosa no que diz respeito à conferência nominal individualizada dos funcionários envolvidos nas prestações de serviços. Isso pode ser considerado um *"check list"* adicional que a instituição está utilizando para garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas.

Essa atenção pode ser vista como uma medida proativa por parte da instituição, ajudando a evitar problemas futuros e garantindo a conformidade com as obrigações trabalhistas, mesmo que não seja uma exigência explícita nas regulamentações. No ambiente de contratação pública, a transparência e a responsabilidade são essenciais, e essa abordagem pode contribuir para a realização desses princípios e atender as indicações da Lei nº 14.133/2021.

#### 4.1.2 Análise da gestão e fiscalização na UNIFAL

A análise da composição das comissões de fiscalização dos contratos indica que a UNIFAL-MG envolveu, no máximo, 6 servidores distintos simultaneamente na fiscalização dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Isso é evidenciado pela coincidência de membros em diversas comissões.

Por exemplo, dos 6 contratos estudados, 3 deles tinham exatamente a mesma

composição com dois servidores na comissão de fiscalização. Além disso, 2 dos contratos compartilhavam membros, mas tinham um servidor adicional como membro da comissão. Essa repetição de membros em várias comissões pode indicar uma sobrecarga de trabalho para esses servidores e pode levantar questões sobre a eficácia da fiscalização, uma vez que a diversidade de perspectivas e experiências pode ser limitada.

Assim, é importante considerar a distribuição de responsabilidades e a possibilidade de envolver um maior número de servidores em diferentes contratos para garantir uma fiscalização adequada e abrangente. Respeitando o princípio da segregação de funções, prática fundamental para evitar conflitos de interesse e fraudes em processos licitatórios.

A Lei 14.133/2021 estabelece a necessidade de que as funções de aprovação, autorização, controle, verificação e fiscalização do processo de contratação sejam exercidas por diferentes agentes públicos, a fim de garantir a independência e imparcialidade necessárias.

A análise também revela que a padronização dos procedimentos de fiscalização dos contratos não se deve a um processo institucionalizado, mas sim ao fato de que as mesmas pessoas foram designadas repetidamente para exercer essas funções. Embora essa prática possa proporcionar um maior conhecimento e especialização em atividades rotineiras, há preocupações com relação à concentração de responsabilidades em um número limitado de servidores.

A concentração de atividades complexas em poucos setores e servidores, pode criar riscos para a Administração, uma vez que a disseminação do conhecimento bem como a divisão de responsabilidades são princípios importantes da governança.

Além disso, foi identificado em seus contratos que a UNIFAL-MG empregou mais de 300 funcionários terceirizados ao longo do período analisado. Isso levanta a questão de que cada fiscal de contrato, independentemente de seu cargo, teria que fiscalizar um grande número de funcionários, o que é uma tarefa desafiadora e, de acordo com a análise, um trabalho de grande responsabilidade, considerando as cifras em torno desse tipo de contratação, conforme Quadro 6, disposto abaixo;

Quadro 6 – Valores dos contratos terceirizados UNIFAL-MG

Nº	ANO	TIPO	DESCRIÇÃO	DATA PUBLICAÇÃO DOU	MODALIDADE LICITAÇÃO	VALOR ATUAL	LOCAL
20	2019	TERCEIRIZAÇÃO	Prestação de serviços diversos - Alfenas	25/04/2019	PREGÃO ELETRÔNICO	39.453.260,53	Sede Alfenas, Unidade Educacional Santa Clara
19	2019	TERCEIRIZAÇÃO	Prestação de serviços diversos - Poços de Caldas	25/04/2019	PREGÃO ELETRÔNICO	4.884.650,61	Campus Avançado de Poços de Caldas
18	2019	TERCEIRIZAÇÃO	Prestação de serviços diversos -	25/04/2019	PREGÃO ELETRÔNICO	2.517.193,16	Campus Avançado de Varginha
6	2019	TERCEIRIZAÇÃO	Serviços de vigilância desarmada noturna	19/02/2019	PREGÃO ELETRÔNICO	7.126.848,12	Sede Alfenas, Unidade Educacional Santa Clara, Campus Avançado de Poços de Caldas, Campus Avançado de Varginha
40	2020	TERCEIRIZAÇÃO	serviços terceirizados diversos	30/12/2021	PREGÃO ELETRÔNICO	1.850.411,52	Sede Alfenas, Campus Avançado de Poços de Caldas
21	2022	TERCEIRIZAÇÃO	Prestação de Serviços - Postos de	22/07/2022	PREGÃO ELETRÔNICO	1.168.332,60	Sede Alfenas

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Portanto, a análise destaca a importância de considerar a distribuição adequada de responsabilidades e a necessidade de planejar e implementar procedimentos de fiscalização eficazes, dadas as dimensões e complexidades das operações envolvidas nos contratos de terceirização da UNIFAL-MG

Outro ponto a ser observado na gestão e fiscalização de contratos na Universidade é o fato de não existir um processo oficial aprovado ou um *check list* padrão para procedimentos de fiscalização de contratos.

Com o advento da IN MGI/MGI nº 5/2017, um *check list* não oficial foi utilizado pela equipe da Divisão de Contratos e Convênios (DICC), com base no conhecimento em que alguns servidores possuíam sobre os trabalhos com os contratos D.E.M.O.

Para fins de medição dos serviços prestados e verificação do cumprimento das obrigações trabalhistas nos contratos analisados, os fiscais de contrato solicitavam às empresas contratadas uma série de documentos mensais, incluindo:

- a) Planilha de medição de faturamento;
- b) Planilha de lançamento de conta vinculada;
- c) Frequência dos funcionários;
- d) Cópias da folha de pagamento;
- e) Comprovante de transferência bancária de pagamento de salário;

- f) Lista de recarga e comprovante de pagamento do cartão de vale alimentação e do cartão de vale transporte;
- g) Comprovante de pagamento de FGTS;
- h) Comprovante de pagamento de INSS;
- i) Comprovante de protocolo de envio da Guia SEFIP (Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social);
- j) Relatório SEFIP;
- k) Termos de Rescisão Contratual do mês anterior ao medido.

Esses documentos eram solicitados como parte do processo de fiscalização administrativa dos contratos para garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas e a correta prestação dos serviços contratados.

A equipe da unidade Gestão e Fiscalização de Contratos Terceirizados (GEFISCT), realizava a medição da frequência dos funcionários e a verificação do cumprimento das obrigações trabalhistas por meio de uma série de documentos. A frequência dos funcionários era medida por uma planilha de faturamento mensal, que resumia faltas, atestados médicos e outros afastamentos, e pelas folhas de ponto. Essas informações eram usadas para calcular a fatura mensal de custos, pois a frequência dos funcionários era o parâmetro de medição dos serviços prestados.

Além disso, a GEFISCT solicitava mensalmente uma série de documentos trabalhistas às empresas contratadas, conforme o estabelecido nas normativas vigentes. Essa documentação era usada tanto para a fiscalização mensal quanto para a amostral, que envolvia a seleção aleatória de alguns funcionários para uma análise mais detalhada dos valores pagos pela empresa.

Toda a documentação era recebida pela GEFISCT via e-mail. Os relatórios de ocorrências e toda documentação utilizada para análise dos fiscais, bem como a relatórios gerados via sistema de contratos da instituição, eram compactados e inseridos no Sistema SEI de controle de processos.

Com a documentação necessária em mãos, a unidade GEFISCT com seus servidores responsáveis iniciavam a conferência da documentação relacionada à SEFIP. Eles verificavam se a tabela base para emissão do relatório estava atualizada, conferiam o número do código de barras da Guia de Recolhimento do FGTS, garantiam que o número do arquivo no relatório coincidia com o Protocolo de Envio de Arquivos da Conectividade Social e faziam uma conferência nominal simples.

A conferência nominal simples consistia em verificar se todos os nomes

constantes na lista de frequência dos funcionários que prestaram serviços no mês em questão estavam em toda a documentação apresentada. No entanto, devido à quantidade de documentos e ao acúmulo de funções dos membros das comissões de fiscalização, muitas vezes essa conferência nominal era realizada parcialmente, com a escolha de alguns nomes aleatórios para verificação.

Importante destacar que a UNIFAL-MG, mesmo antes da obrigatoriedade estabelecida por normativos específicos, mantinha uma vigilância constante em relação aos aspectos trabalhistas da fiscalização, a fim de evitar a culpa por falta de vigilância (culpa in vigilando). A instituição demonstrava preocupação com os detalhes da fiscalização trabalhista. E isso era demonstrado por conta do controle e acompanhamento do instituto garantidor de pagamento referente a conta vinculada, vale destacar que a UNIFAL conduziu essa prática com base nos contratos regidos pela IN MGI/MGI nº 5/2017

Por fim, é importante ressaltar a relevância da capacitação dos agentes públicos, que é uma obrigação da Administração conforme a legislação atual. Embora a participação dos servidores em cursos específicos, realizados em outras instituições, tenha sido mais frequente no passado, nos últimos anos, devido ao orçamento cada vez mais restrito, a Universidade tem buscado promover a disseminação do conhecimento e incentivado os próprios servidores a compartilharem suas experiências e práticas.

Portanto, ao analisar os processos de fiscalização da UNIFAL-MG, fica evidente a necessidade da difusão e formação contínua dos servidores no que diz respeito à fiscalização de contratos administrativos. Essa temática está constantemente inserida no Plano de Capacitação dos Servidores, e a participação ativa de técnicos administrativos e docentes, que podem se tornar futuros gestores e fiscais de contratos, deve ser incentivada pelas Pró-reitorias de Planejamento e Administração e Finanças, assim como de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas.

A necessidade de mais servidores envolvidos nesse trabalho tão importante para o funcionamento da instituição tornou essa pesquisa ainda mais relevante, considerando a janela de oportunidade que se abriu com a Nova Lei de Licitação, para uma nova gestão e fiscalização dos contratos mais eficientes e com resultados positivos para todo o serviço prestado pela UNIFAL-MG

## 4.2 ASPECTOS PRÁTICOS E TÉCNICOS DAS CONTRATAÇÕES PELA LEI

### 14.133/2021

O estágio de planejamento da contratação, originalmente considerado uma boa prática administrativa, evoluiu e se tornou um requisito legal obrigatório, como indicado pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC). Com base na Nova Lei de Licitações e Contratos, segundo Brega Filho, Diniz, H. e Diniz, C. (2022), o planejamento permite uma melhor gestão dos processos de contratação, garantindo que sejam realizados de forma eficiente, transparente e de acordo com as necessidades e objetivos estabelecidos como abordado.

Ao planejar adequadamente as contratações, é possível evitar problemas como atrasos, desperdícios de recursos e falta de efetividade na entrega dos serviços ou produtos contratados. Portanto, o planejamento é uma prática essencial para garantir o bom funcionamento e a eficácia das contratações públicas.

O artigo 5º, caput, da legislação indica que o planejamento é um pressuposto lógico para alcançar a eficiência e economicidade nas contratações públicas. Isso significa que o planejamento deve ser considerado como uma etapa inicial e essencial em todo o processo de contratação. Ao estabelecer o planejamento como princípio, a legislação reconhece a importância de uma análise criteriosa e antecipada das necessidades e dos recursos disponíveis, a fim de garantir que as contratações sejam realizadas de forma eficiente, econômica e em conformidade com os objetivos da Administração Pública.

O planejamento adequado permite identificar as melhores estratégias de contratação, definir os critérios de seleção dos fornecedores, estimar os custos envolvidos, estabelecer prazos realistas e prever possíveis riscos e contingências. Isso contribui para evitar contratações desnecessárias, desperdícios de recursos públicos, atrasos e problemas na execução dos contratos, corroborando com Brega Filho, Diniz, H. e Diniz, C. (2022).

Além disso, foi dada uma ênfase especial à etapa do estudo técnico preliminar, proporcionando uma melhor avaliação de mercado em relação às possíveis soluções disponíveis para a futura escolha daquela que seja mais adequada para atender às necessidades reais da Administração e alcançar os resultados desejados.

Em resumo, isso permite uma reflexão mais aprofundada antes da definição do objeto licitatório, evitando a modelagem precipitada que pode resultar em atos

antieconômicos, tanto na fase da competição quanto na execução contratual. Conforme estabelecido no artigo 18 da mencionada lei, a fase preparatória deve ser conduzida em conformidade com o Plano de Contratações Anual e as leis orçamentárias, considerando sempre os aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão que possam interferir na contratação.

O planejamento da contratação é amplamente reconhecido pela doutrina atual como um fator essencial para o sucesso da contratação e sua execução (TORRES, 2023). A Lei de Licitações incluiu o planejamento como um princípio da licitação, evidenciando a ênfase que o legislador atribui a essa fase anterior ao procedimento de disputa (TORRES, 2023).

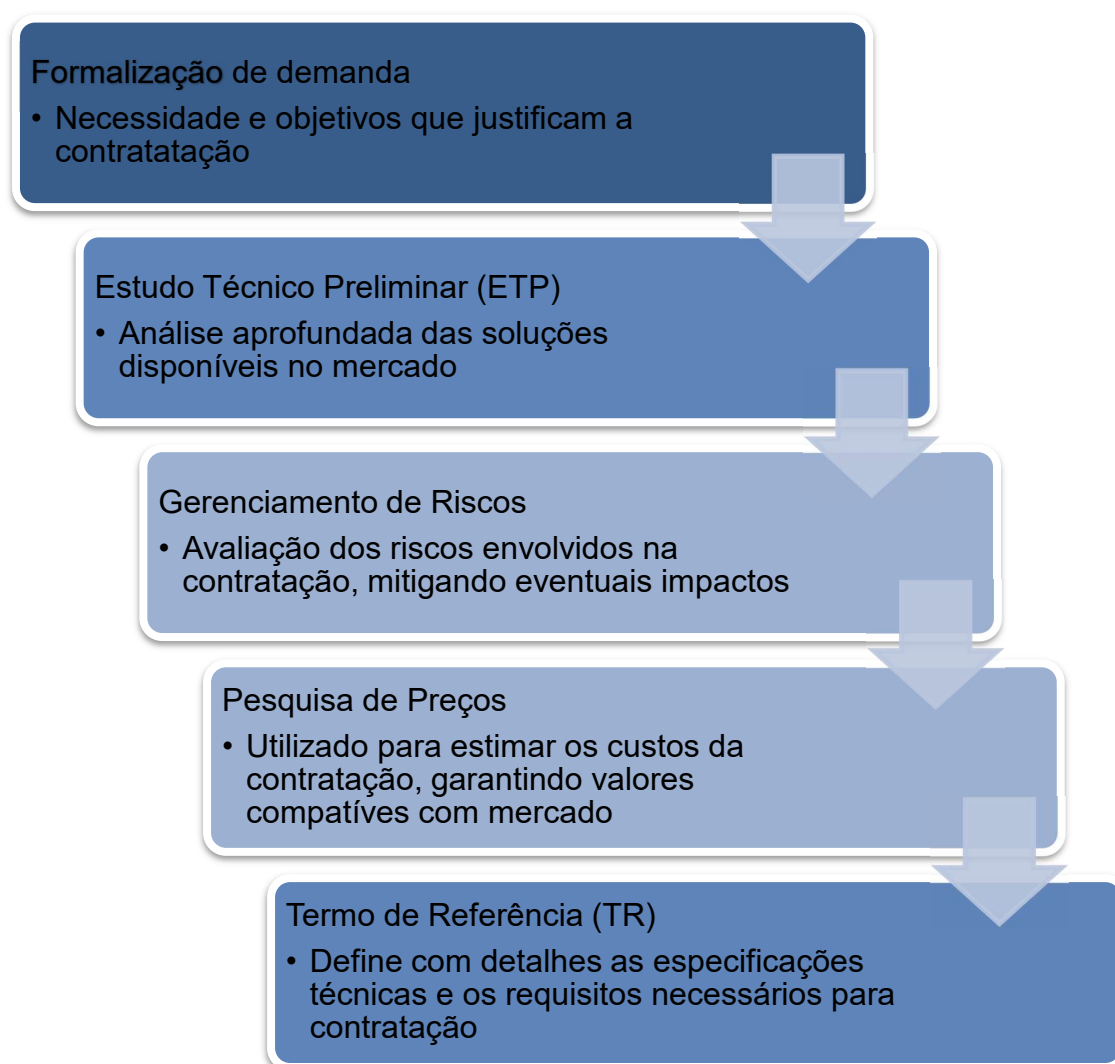
A Lei nº 14.133/2021 valoriza de forma extraordinária o planejamento do procedimento de contratação pública, sendo que sua fase preparatória corresponde ao planejamento (LOPES, 2021). Essa valorização reflete uma tendência que acompanha a evolução do modelo de Administração Pública (LOPES, 2021). Considera-se o planejamento como um dever da Administração Pública, pois é reconhecido como essencial para a gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas (JUSTEN FILHO, 2021).

Contemplando a abordagem de Justen Filho (2021), o planejamento é considerado um instrumento essencial para neutralizar os defeitos fundamentais das contratações administrativas, tais como a ineficiência e a corrupção. Esse entendimento ressalta a importância do planejamento como um princípio da licitação e como uma medida preventiva para evitar irregularidades e promover a eficiência nas contratações públicas, como estabelecido na Lei nº 14.133/2021. Autores como Torres (2023), Lopes (2021) e Justen Filho (2021) também reforçam a valorização do planejamento da contratação como uma ferramenta fundamental para garantir o uso adequado dos recursos públicos e alcançar os objetivos da Administração Pública.

Com o objetivo de fornecer orientações preventivas aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, assim como otimizar o trabalho dos Gestores e fiscais de contratos públicos, a Advocacia Geral da União (AGU) apresentou recomendações gerais para a preparação e condução dos processos de contratação, por meio de um Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação, Brasil (2023). Tais recomendações foram categorizadas em etapas conforme a Figura 4;



Figura 4 – Etapas de preparação do processo de contratação, conforme Lei 14.133/2021



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

- Formalização da Demanda:** Consiste na identificação e documentação clara das necessidades e objetivos que justificam a contratação;
- Estudo Técnico Preliminar:** Envolve uma análise aprofundada das soluções disponíveis no mercado, a fim de selecionar a mais adequada para atender às reais necessidades da Administração e alcançar os resultados desejados;
- Gerenciamento de Riscos:** Nessa etapa, é fundamental identificar e avaliar os riscos envolvidos na contratação, buscando medidas preventivas e corretivas para mitigar eventuais impactos negativos;

- d) Pesquisa de Preços: Realizar uma pesquisa de preços é essencial para embasar a estimativa de custos da contratação, garantindo a obtenção de valores justos e compatíveis com o mercado;
- e) Termo de Referência: O Termo de Referência é o documento que define detalhadamente as especificações técnicas e os requisitos necessários para a contratação, servindo como base para a elaboração do edital;
- f) Edital e Anexos: A elaboração cuidadosa do edital, juntamente com seus anexos, é crucial para assegurar a transparência, a isonomia e a competitividade do processo licitatório.

Ainda dando continuidade temos um macroprocesso orientado para os trâmites de contratação públicas em consonância com a nova lei de licitações que está inserido no Apêndice K.

É fundamental seguir essas recomendações gerais na fase de planejamento das contratações públicas, visando garantir a eficiência, a transparência e a legalidade nos procedimentos, bem como evitar desperdícios e irregularidades ao longo do processo de contratação.

No quesito melhoria contínua tanto do processo quanto do andamento da execução do contrato ao longo do tempo, boas práticas devem ser adotadas, seguindo a orientação da AGU nº 02/2009. É recomendado que os documentos relacionados ao planejamento, licitação e contratação sejam organizados em um único Número Único de Processo (NUP) e em sequência cronológica, seguindo a Orientação Normativa AGU nº 2/2009.

Os documentos devem ser apresentados no formato de arquivo PDF/A, que é pesquisável, em conformidade com o Decreto nº 10.278, de 18 de março de 2020, quando aplicável. Evita-se incluir arquivos compactados em formato ZIP ou em Excel no sistema, uma vez que esses arquivos não podem ser baixados em formato PDF, dificultando a análise integral do processo eletrônico pelos membros da Advocacia-Geral da União.

Recomenda-se utilizar modelos padronizados, evitando alterações desnecessárias e sem justificativa. A Advocacia-Geral da União e a Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos têm trabalhado para disponibilizar modelos padronizados que podem ser utilizados pelos órgãos,

agilizando a análise e aprovação legal, além de reduzir os riscos de procedimentos em desacordo com a legislação vigente.

Outra orientação importante é manter as notas de rodapé para identificar a versão da minuta-padrão utilizada. Caso não seja possível mantê-las, essa informação deve constar no documento de Declaração de Utilização de Modelos AGU/MGI. No documento final a ser publicado, as notas de rodapé podem ser suprimidas. Indicar corretamente a nomenclatura específica de cada documento nos sistemas processuais, facilitando a visualização e compreensão dos processos e contribuindo para reduzir o tempo de triagem.

Evitar a repetição desnecessária dos mesmos documentos. Em alguns casos, a pesquisa de preços é anexada ao Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Edital, o que dificulta a análise e torna o tramite eletrônico e digital dos processos mais lento. Desabilitar as versões preliminares dos documentos no sistema eletrônico de processos, deixando acessíveis apenas as versões finais que serão examinadas pelo órgão de assessoramento jurídico. Importante justificar essa medida, por exemplo, indicando alterações no quantitativo ou atualização na pesquisa de mercado. Isso contribui para a celeridade processual, tornando o processo mais ágil e compreensível.

Destaca-se a importância da utilização de uma Lista de Verificação atualizada, que deve ser anexada somente no final da instrução, evitando respostas simplificadas como "sim" ou "não". É imprescindível indicar as páginas ou o documento em que está a comprovação do preenchimento de cada requisito, facilitando sua localização no processo.

#### **4.2.1 Conceito da formalização de demanda**

O Documento de Formalização da Demanda, regulamentado pelo Decreto nº 10.947/2022, é um instrumento essencial no âmbito das contratações públicas. Ele tem como finalidade registrar de forma clara e objetiva a necessidade que originou o processo de contratação, estabelecendo as bases para a elaboração dos demais documentos do procedimento licitatório.

De acordo com o referido decreto, o Documento de Formalização da Demanda deve conter informações detalhadas sobre a demanda, tais como a descrição do objeto a ser contratado, as especificações técnicas, a justificativa para a contratação,

as estimativas de quantidades, os recursos orçamentários disponíveis e demais elementos que subsidiem a decisão da Administração Pública.

Essa etapa de formalização da demanda é de suma importância, pois permite uma análise criteriosa da necessidade a ser suprida, evitando contratações desnecessárias ou mal dimensionadas. Além disso, contribui para a transparência e o planejamento adequado do processo de contratação, assegurando a eficiência e a economicidade dos recursos públicos Justen Filho (2021).

#### **4.2.2 Execução da formalização da demanda**

O artefato do Documento de Formalização da Demanda deve ser elaborado no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), disponível no Portal de Compras do Governo Federal ([compras.gov.br](http://compras.gov.br)). Para auxiliar os usuários na criação desse documento, o Portal de Compras disponibiliza um manual com instruções detalhadas.

O manual fornecido pelo Portal de Compras do Governo Federal contém orientações passo a passo sobre como preencher corretamente o Documento de Formalização da Demanda no sistema PGC. Ele aborda os campos a serem preenchidos, os dados a serem informados, as opções disponíveis e as diretrizes para uma adequada formalização da demanda.

Ao seguir o manual fornecido pelo Portal de Compras, os gestores e responsáveis pela contratação poderão elaborar o Documento de Formalização da Demanda de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo sistema PGC, garantindo a padronização e a conformidade com os requisitos legais e regulamentares.

É fundamental que os usuários do sistema PGC consultem o manual disponibilizado pelo Portal de Compras do Governo Federal, uma vez que ele é uma fonte oficial de orientação e esclarecimento de dúvidas específicas relacionadas à criação do artefato do Documento de Formalização da Demanda.

#### **4.2.3 Como preencher cada um dos campos**

O Documento de Formalização da Demanda deve ser preenchido com atenção a alguns aspectos específicos, conforme estabelecido no Decreto nº 10.947/2022.

Essas orientações visam garantir a transparência, a legalidade e a eficiência nas contratações públicas. A seguir, são destacados os pontos relevantes:

- a) justificativa da necessidade da contratação: É necessário explicar de forma clara e fundamentada a pertinência da contratação em relação às necessidades do órgão. No caso de serviços, foco do trabalho, é importante atestar que eles não estão incluídos nas atribuições dos cargos de carreira do requisitante, respeitando as restrições e exceções estabelecidas na legislação;
- b) descrição sucinta do objeto: A descrição do objeto deve ser feita de forma concisa, evitando condições que restrinjam a competitividade. Deve-se observar os níveis de referência, além da importância de consultar as orientações contidas no Acórdão 2.831/2021 do Tribunal de Contas da União (TCU) e as diretrizes específicas do Comunicado nº 02/2023 da Secretaria de Gestão (MGI) para garantir a adequação da descrição;
- c) quantidade a ser contratada: O dimensionamento adequado da quantidade a ser contratada é essencial para evitar contratos antieconômicos. Deve-se realizar uma estimativa cuidadosa com base em experiências anteriores, levando em consideração circunstâncias extraordinárias e possíveis demandas sazonais. O planejamento deve ser feito de forma a evitar acréscimos durante a execução contratual que resultem na perda de economia de escala;
- d) estimativa preliminar do valor da contratação: Nessa etapa do planejamento, a estimativa do valor da contratação pode ser feita de forma preliminar, dispensando a observância dos ritos formais estabelecidos na legislação. É possível consultar fontes como histórico de preços praticados pelo órgão, preços de contratações similares realizadas por outros órgãos, preços de mercado vigentes ou outros meios confiáveis, aqui o objetivo é obter preços vigentes ou atualizados para prospectar cenários futuros;
- e) nome da área requisitante ou técnica: Deve-se indicar o nome da área responsável pela demanda, identificando o responsável pela equipe que elaborará os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco. Caso necessário, também deve ser indicado o fiscal dos serviços. Após a elaboração do Documento de Formalização da Demanda, ele deve ser enviado ao setor de licitações do órgão, sendo necessário a designação

formal da equipe de Planejamento da Contratação pela autoridade competente desse setor. É importante que a Administração se esforce para compor a equipe de planejamento, com servidores que possuam conhecimentos técnicos sobre o objeto da contratação e que sejam informados previamente da indicação antes da designação formal (BRASIL, 2022).

A designação formal é o ato que estabelece o conjunto de agentes responsáveis por reunir as competências necessárias para executar todas as etapas de planejamento da contratação. Essa equipe deve possuir conhecimentos abrangentes, abarcando aspectos técnicos-operacionais, uso do objeto, licitações, contratos e outras áreas pertinentes. A designação visa garantir que a equipe seja composta por profissionais capacitados e qualificados, capazes de conduzir o processo de contratação de forma eficiente e em conformidade com a legislação aplicável.

A designação da equipe de planejamento, conforme estabelecido pelo Decreto nº 10.947/2022, deve levar em consideração os regramentos específicos do órgão ou entidade responsável, contendo no mínimo as seguintes informações previstas no Quadro 7;

Quadro 7 – Elementos para planejamento da contratação

<b>Elementos do Planejamento da Contratação</b>	<b>Descrição</b>
Objeto dos serviços	Descrição clara e precisa do que será contratado, incluindo características e finalidades.
Identificação dos servidores	Indicação dos nomes e cargos dos servidores que farão parte da equipe de planejamento.
Funções a serem exercidas	Determinação das funções de cada membro da equipe, incluindo atividades específicas.
Data de entrada em vigência	Indicação da data em que o ato normativo que designa a equipe de planejamento entra em vigor.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

As especificações das funções e responsabilidades no contexto da segregação de funções em processos licitatórios e contratações públicas geralmente é realizada por meio de uma portaria ou ato normativo interno. Essa portaria ou ato deve seguir uma estrutura simples e clara, especificando os cargos ou funções de cada agente público envolvido no processo.

#### 4.2.4 Estudo técnico preliminar (ETP)

De acordo com o artigo 6º, inciso XX da Lei nº 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) é um documento essencial na etapa inicial do planejamento de uma contratação. Ele caracteriza o interesse público envolvido e busca identificar a melhor solução para atendê-lo. O ETP serve como base para a elaboração posterior do anteprojeto, termo de referência ou projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.

O ETP agrega novos elementos de planejamento, como o estudo e análise das soluções disponíveis no mercado para atender efetivamente à demanda contratual, o levantamento dos requisitos da contratação (incluindo peculiaridades técnicas), e a demonstração dos resultados pretendidos em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

Anteriormente, esses elementos eram previstos em instruções normativas do órgão central do Poder Executivo Federal. Porém, a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) incorporou-os em seu próprio texto, mais especificamente no §1º do artigo 18. Os elementos que devem constar do ETP para melhor entendimento foram relacionados no Quadro 8 relacionado;

Quadro 8 – Estudo Técnico preliminar conforme §1º do artigo 18

(continua)

<b>Estudo Técnico Preliminar</b>	<b>Descrição</b>
Descrição da necessidade da contratação	Consideração do problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público.
Previsão da contratação no plano de contratações anual	Indicação do alinhamento da contratação com o planejamento da Administração, quando houver.
Requisitos da contratação	Especificação dos requisitos necessários para atender à necessidade pretendida.

Quadro 8 – Estudo Técnico preliminar conforme §1º do artigo 18

(conclusão)

<b>Estudo Técnico Preliminar</b>	<b>Descrição</b>
Estimativa das quantidades a serem contratadas	Determinação das quantidades a serem contratadas, levando em consideração a economia de escala e interdependências com outras contratações.
Levantamento de mercado	Análise das alternativas possíveis, justificando tecnicamente e economicamente a escolha da solução a ser contratada.
Estimativa do valor da contratação	Cálculo do valor estimado da contratação, com preços unitários referenciais e documentos de suporte.
Descrição completa da solução	Detalhamento da solução proposta, incluindo exigências relacionadas à manutenção e assistência técnica, quando aplicável.
Justificativas para o parcelamento	Fundamentação para a decisão de parcelar ou não a contratação.
Demonstrativo dos resultados pretendidos	Apresentação dos resultados esperados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.
Providências a serem adotadas pela Administração antes da contratação	Indicação das ações a serem tomadas pela Administração antes da celebração do contrato, incluindo a capacitação de servidores para fiscalização e gestão contratual.
Contratações correlatas e/ou interdependentes	Identificação de contratações relacionadas e que possam ter interdependências com a contratação em análise.
Impactos ambientais e medidas mitigadoras	Descrição dos possíveis impactos ambientais e das medidas a serem adotadas para mitigá-los, incluindo requisitos de baixo consumo de energia e logística reversa, quando aplicável.
Posicionamento conclusivo	Conclusão sobre a adequação da contratação para atender à necessidade pretendida.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).



É importante destacar que, caso algum desses elementos não seja abordado no ETP, é necessário apresentar uma justificativa expressa para essa omissão, conforme estabelecido no §2º do artigo 18. Isso está em conformidade com o dever de motivação que recai sobre a Administração Pública, conforme o artigo 50 da Lei nº 9.784/1999.

Uma novidade trazida pela Instrução Normativa nº 40/2020, da então Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (ratificada pela Instrução Normativa MGI nº 58, de 8 de agosto de 2022), foi a instituição do sistema ETP Digital. Esse sistema é de uso obrigatório pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG) e pode ser acessado por meio da plataforma Portal de Compras do Governo Federal.

O acesso ao Estudo Técnico Preliminar Digital pode ser feito pelo do sítio correspondente ao [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br). A plataforma do ETP Digital estrutura previamente os estudos preliminares em tópicos, tornando desnecessária a apresentação de um modelo de documento em si. Os elementos mínimos a serem contemplados no ETP são indicados pela plataforma.

No entanto, os gestores devem realizar consulta ao Manual do ETP disponibilizado no mesmo link citado anteriormente, com o destaque às diretrizes e orientações que vão auxiliar no preenchimento dos campos específicos no sistema. O manual fornecerá instruções detalhadas sobre como utilizar a plataforma e como elaborar o ETP de acordo com as diretrizes e orientações presentes no Manual do ETP, alguns pontos relevantes devem ser considerados ao preencher os campos específicos do estudo técnico preliminar conforme orientado no Quadro 9;

Quadro 9 – Diretrizes orientadores de preenchimento do ETP

(continua)

Diretrizes recomendadas	Descrição
Necessidade da contratação	Robustecer a justificativa, abordando o problema identificado, a real necessidade gerada por ele e o que se almeja alcançar com a contratação.
Requisitos da contratação	Especificação dos requisitos necessários para atender à demanda da Administração, incluindo padrões mínimos de qualidade.

## Quadro 9 – Diretrizes orientadores de preenchimento do ETP

(conclusão)

<b>Diretrizes recomendadas</b>	<b>Descrição</b>
Estudo aprofundado do mercado	Análise detalhada do mercado em relação à solução pretendida, identificando peculiaridades e características que possam impactar a contratação.
Diversas fontes de pesquisa	Consideração de diferentes fontes de informação para o levantamento de mercado, incluindo contratações similares realizadas por outros órgãos.
Dinamismo do mercado	Reconhecimento de que o mercado pode ser dinâmico, exigindo uma avaliação atualizada das melhores práticas e inovações relacionadas ao objeto de contratação.
Audiência pública	Realização de audiência pública, preferencialmente eletrônica, em situações específicas ou quando o objeto de contratação apresentar complexidade técnica.
Comparação com outras alternativas	Verificação da vantagem da aquisição em relação a outras alternativas, como a locação de bens, conforme estabelecido no artigo 44 da Lei nº 14.133/2021.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Essas diretrizes e orientações têm como objetivo garantir que o levantamento de mercado seja realizado de forma abrangente e criteriosa, contribuindo para uma contratação mais eficiente e alinhada com as necessidades da Administração.

De acordo com o artigo 9º, inciso I, §2º da Instrução Normativa MGI/ME nº 58/2022, caso o levantamento de mercado indique que a quantidade de fornecedores é restrita, é necessário verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis. Nesse sentido, é importante flexibilizar esses requisitos sempre que possível.

Essa abordagem busca ampliar a concorrência e possibilitar a participação de um maior número de fornecedores, o que pode resultar em uma maior diversidade de propostas e opções para a Administração Pública. Ao flexibilizar os requisitos, a contratação torna-se mais aberta e competitiva, possibilitando a escolha da melhor solução em termos de qualidade, preço e demais critérios definidos.

É importante ressaltar que a flexibilização dos requisitos deve ser feita de forma

fundamentada e justificada, levando em consideração os objetivos e necessidades da contratação. A busca pela ampliação da concorrência não deve comprometer a adequação da solução contratada às necessidades da Administração.

Portanto, a verificação e a flexibilização dos requisitos limitadores da participação dos fornecedores visam promover uma maior competição e garantir que a contratação seja realizada de forma mais eficiente e vantajosa para a Administração Pública.

No caso de exigências de qualificação técnica ou econômica, é fundamental que sejam específicas e objetivas, evitando termos genéricos ou imprecisos. Além disso, é importante justificar essas exigências neste tópico, explicando os motivos técnicos e econômicos que levaram à escolha desses critérios de qualificação. Essa justificativa é necessária especialmente nos casos em que a contratação se enquadra nas seguintes situações:

- a) Entrega imediata;
- b) Contratações com valores inferiores a um quarto do limite para dispensa de licitação para compras em geral;
- c) Contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 324.122,46 (valor atualizado anualmente).

Nos casos mencionados acima, é preciso explicar por que não foram dispensadas a licitação, apresentando as devidas justificativas para a necessidade de qualificação técnica ou econômica.

É fundamental ressaltar que o aumento do controle institucional e social sobre as contratações públicas enfatiza a importância de um processo autoexplicativo, inclusive no aspecto quantitativo. Isso evita insegurança jurídica tanto para a contratação em questão quanto para os servidores envolvidos no processo. Portanto, é necessário que as explicações sobre a necessidade e a quantidade estejam facilmente acessíveis no processo, de forma a responder possíveis questionamentos futuros.

À medida que o tempo passa, a memória das circunstâncias envolvidas nas decisões tomadas tende a se perder, o que torna ainda mais difícil fornecer explicações detalhadas posteriormente. Por esse motivo, é crucial que as justificativas e informações relevantes sobre a necessidade e a quantidade estejam adequadamente registradas e acessíveis no processo. É importante destacar que o

preenchimento desse campo é obrigatório, conforme estabelecido no artigo 18, parágrafo 2º da Lei nº 14.133/2021.

Já a estimativa do valor da contratação o método utilizado deve seguir as diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa MGI/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. A pesquisa de preços para determinação do preço estimado em um processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços pode ser realizada utilizando os seguintes parâmetros, combinados ou não;

- a) Composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como o Painel de Preços ou banco de preços em saúde, considerando o índice de atualização de preços correspondente;
- b) Contratações similares realizadas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive por meio de sistema de registro de preços, considerando o índice de atualização de preços correspondente;
- c) Dados de pesquisa publicada em mídia especializada, tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos em um intervalo de até 6 (seis) meses antes da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;
- d) Pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação por meio de ofício ou e-mail, desde que justificada a escolha desses fornecedores e que os orçamentos não tenham sido obtidos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
- e) Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, considerando notas fiscais emitidas até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Os parâmetros estabelecidos nos itens I e II acima serão priorizados, e caso não seja possível utilizá-los, é necessário apresentar justificativa nos autos do processo, conforme previsto no §1º do art. 5º da Instrução Normativa nº 65/2021.

Quanto aos métodos para obtenção do preço estimado, podem ser utilizados a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que baseados em um conjunto de três ou mais preços provenientes de um ou mais dos parâmetros mencionados acima. Valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados devem ser desconsiderados.

É importante ressaltar que, excepcionalmente, pode ser admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente.

No processo licitatório, devem ser incluídas as memórias de cálculo da estimativa de preços ou dos preços unitários referenciais, bem como os documentos que embasaram essas estimativas. Esses elementos podem constar de anexo classificado, caso a Administração opte, fundamentadamente, por preservar seu sigilo até a conclusão da licitação, conforme estabelecido no art. 24 da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, é necessário registrar a listagem dos fornecedores consultados, justificar a escolha deles e mencionar as empresas que foram consultadas, mas não apresentaram resposta.

Após realizar a análise crítica dos preços coletados, é preciso justificar expressamente quaisquer dificuldades encontradas na execução da tarefa e concluir pela vantajosidade da contratação nos moldes propostos.

#### **4.2.5 Demonstração do alinhamento entre a contratação e o Planejamento**

A contratação está alinhada ao planejamento institucional estabelecido pelo órgão, conforme segue:

- a) Política pública vinculada: Indicar o nome da política pública, quando aplicável;
- b) Planos de governança instituídos pelo órgão;
- c) Plano de Contratações Anual: A contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual, que define as aquisições e contratações a serem realizadas pelo órgão durante o período estabelecido. A contratação está em conformidade com as diretrizes e prioridades definidas no plano;

- d) Plano de Desenvolvimento Institucional: A contratação está alinhada com o Plano de Desenvolvimento Institucional do órgão, que estabelece os objetivos estratégicos e as metas a serem alcançadas. A contratação contribui para o cumprimento dessas metas e para o desenvolvimento da instituição;
- e) Planejamento Estratégico: A contratação está em conformidade com o Planejamento Estratégico do órgão, que define as diretrizes e ações estratégicas a serem seguidas. A contratação contribui para o alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos;
- f) Plano Diretor de Logística Sustentável: A contratação está alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável do órgão, que visa promover práticas sustentáveis nas aquisições e contratações. A contratação busca atender aos critérios de sustentabilidade estabelecidos no plano;
- g) Sistema de Governança: A contratação está em conformidade com o Sistema de Governança estabelecido pelo órgão, que define as políticas, diretrizes e responsabilidades relacionadas às contratações públicas. O processo de contratação segue os procedimentos e controles definidos no sistema;
- h) A ausência da previsão da contratação em algum desses artefatos de planejamento foi justificada [. Inserir a justificativa apresentada] e foram indicadas as medidas a serem adotadas para suprir a omissão [inserir as medidas indicadas].

Os benefícios diretos e indiretos almejados pelo órgão com a contratação são os apresentados no Quadro 10, que apresenta uma síntese dos principais resultados pretendidos por meio da contratação pública, abrangendo aspectos relacionados à economia de recursos, eficácia na consecução de objetivos, eficiência na utilização de recursos, impactos ambientais, e melhoria da qualidade dos produtos ou serviços contratados;

Quadro 10 – Resultados pretendidos

<b>Resultados Pretendidos</b>	<b>Descrição</b>
Economicidade	Redução de custos e otimização dos recursos financeiros disponíveis, obtendo preços competitivos.
Eficácia	Contribuição para o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos pelo órgão, alinhando os resultados pretendidos com as necessidades e demandas da Administração.
Eficiência	Promoção da eficiência na utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, realizando as atividades de forma eficiente e garantindo a qualidade dos serviços.
Melhor aproveitamento de recursos	Utilização adequada e otimizada dos recursos disponíveis, direcionando-os de forma eficiente para alcançar os resultados pretendidos.
Impactos ambientais positivos	Consideração e mitigação de impactos ambientais negativos, adoção de práticas sustentáveis e respeito ao meio ambiente.
Melhoria da qualidade	Contratação de fornecedores ou prestadores de serviços com alto padrão de qualidade, buscando melhorar a qualidade dos produtos ou serviços oferecidos à sociedade.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A definição clara dos resultados pretendidos é fundamental para a análise e revisão contínua da formatação da contratação, garantindo que os elementos escolhidos sejam adequados para alcançar os objetivos estabelecidos. Além disso, a clareza dos resultados facilita a estipulação dos níveis esperados de qualidade e a definição dos critérios de pagamento.

No caso da contratação de serviços, é possível elaborar o Instrumento de Medição de Resultados (IMR) ou um instrumento substituto, que deve ser anexado aos Estudos Preliminares. Esses instrumentos auxiliam na avaliação do desempenho

dos serviços contratados e na verificação do alcance dos resultados esperados. A utilização desses instrumentos contribui para uma contratação mais eficaz e orientada para resultados.

Para garantir que a contratação surta seus efeitos de maneira adequada, são necessárias a adequação do ambiente organizacional, caso seja necessário realizar ajustes ou adaptações no ambiente da organização para que a contratação seja efetiva, é importante elaborar um cronograma com todas as atividades necessárias para essas adequações. O cronograma deve incluir as etapas, prazos e responsáveis por cada atividade.

A capacitação, caso seja necessária, é importante aos servidores que atuarão na contratação e fiscalização dos serviços. Essa capacitação deve abranger as especificidades do objeto contratado, fornecendo conhecimentos e habilidades necessárias para um bom desempenho dessas funções. Ressalta-se que a adequação do ambiente organizacional e a capacitação dos servidores são fatores fundamentais para o sucesso da contratação.

Caso essas medidas não sejam implementadas a tempo, podem representar riscos ao alcance dos resultados esperados. Portanto, é recomendado incluir essas providências no Mapa de Riscos, destacando-as como fatores de risco ao sucesso da contratação caso não sejam realizadas dentro do prazo.

É necessário documentar todas essas informações, incluindo o cronograma de adequação do ambiente e a capacitação dos servidores, anexando-os ao processo de contratação. Caso não seja possível realizar alguma dessas providências, é preciso justificar devidamente no campo correspondente, conforme estabelecido no art. 18, §2º da Lei nº 14.133/2021.

Outro item que deve ser abordado é a Declaração da viabilidade ou não da contratação. A equipe de planejamento deve realizar uma declaração explícita sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação, fundamentando-se nos elementos apresentados no estudo técnico preliminar. Essa declaração deve indicar se a contratação é considerada viável e razoável, ou se não é viável e razoável, acompanhada de justificativas consistentes.

A declaração de viabilidade refere-se à análise da possibilidade de realizar a contratação com base nos recursos disponíveis, na conformidade com a legislação aplicável e nos objetivos pretendidos. É importante considerar se a contratação pode ser executada dentro dos prazos e custos estabelecidos, levando em conta a



capacidade operacional e financeira do órgão ou entidade contratante.

Já a declaração de razoabilidade está relacionada à análise da adequação e proporcionalidade da contratação em relação aos benefícios esperados. Deve-se considerar se os resultados pretendidos podem ser alcançados de forma satisfatória por meio da contratação proposta, levando em conta critérios como economicidade, eficácia, eficiência e qualidade dos produtos ou serviços.

Essa declaração é um elemento crucial para respaldar a decisão de prosseguir com a contratação e deve ser embasada em uma análise detalhada dos elementos apresentados no estudo técnico preliminar. A justificativa deve ser clara e objetiva, demonstrando a coerência entre os objetivos da contratação, os recursos disponíveis e os benefícios esperados. É importante registrar essa declaração no processo de contratação, fornecendo informações claras e fundamentadas para respaldar a decisão tomada pela equipe de planejamento.

Durante a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), é necessário avaliar diversos aspectos que podem impactar a contratação. Alguns desses aspectos incluem a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra, desde que não prejudiquem a competitividade do processo licitatório e a eficiência do contrato em questão.

Além disso, deve-se considerar a necessidade de incluir no edital ou no aviso de contratação direta a exigência de que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados por técnicos deslocados para o local ou disponibilizados em uma unidade de prestação de serviços que esteja localizada em uma distância adequada às necessidades do contrato.

Todos os documentos que fornece suporte às informações apresentadas no ETP devem ser anexadas no sistema ETP digital, na aba Anexos. Esses documentos podem incluir estudos técnicos, pesquisas de mercado, normativos, justificativas, memórias de cálculo, entre outros. A inclusão desses documentos é fundamental para garantir a transparência e a sustentação das informações contidas no ETP.

Dessa forma, é necessário avaliar esses aspectos durante a elaboração do ETP, considerando a utilização de recursos locais e a exigência de serviços de manutenção e assistência técnica adequados para atender às necessidades do contrato. Todos os documentos que comprovam essas considerações devem ser anexados no sistema ETP digital, garantindo a integridade e a rastreabilidade das

informações contidas no estudo técnico preliminar.

É importante destacar que a etapa de Estudo Técnico Preliminar (ETP) pode ser dispensada em determinadas situações, conforme estabelecido no artigo 14 da Instrução Normativa MGI/ME nº 58/2022. Essas situações são as seguintes:

- a) Nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133/2021: Isso significa que, em casos específicos previstos na lei, como contratações de baixo valor, contratações de serviços técnicos especializados, contratações de bens e serviços comuns de pronta entrega ou contratações de obras de pequeno valor, a elaboração do ETP pode ser dispensada;
- b) Na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133/2021: Nesse caso, trata-se da contratação de bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação, em que é permitida a dispensa do ETP;
- c) Nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos: Quando há a prorrogação de contratos de serviços e fornecimentos contínuos, também é possível dispensar a elaboração do ETP.

Em qualquer um desses casos, é necessário que o gestor justifique expressamente nos autos a posição adotada, explicando os motivos que levaram à dispensa do ETP. Por exemplo, pode-se justificar a incompatibilidade da elaboração do documento com a urgência da contratação.

É importante ressaltar que a dispensa do ETP não deve ser realizada de forma indiscriminada, sendo fundamental analisar cada caso específico e verificar se as condições previstas na legislação estão presentes. A justificativa deve ser robusta e embasada, garantindo a transparência e a adequação da decisão tomada.

O Manual do ETP fornece mais detalhes sobre o preenchimento de cada campo específico, bem como exemplos e orientações adicionais. Recomenda-se consultar o manual completo para obter todas as diretrizes necessárias para a elaboração adequada do Estudo Técnico Preliminar.

#### **4.2.6 Gerenciamento de riscos**

O gerenciamento de riscos é uma etapa fundamental no planejamento da contratação. De acordo com o *Project Management Institute* (PMBOK 2017), a gestão

de riscos é uma prática essencial para o sucesso de projetos e contratações. A equipe responsável pelo gerenciamento de riscos deve realizar as seguintes atividades:

- a) Identificação de riscos: Nessa etapa, a equipe deve identificar os principais riscos que possam comprometer a efetividade da contratação ou impedir o alcance dos resultados desejados pelo órgão. Isso envolve analisar as possíveis fontes de risco e identificar eventos futuros que possam ocorrer;
- b) Avaliação de riscos: Uma vez que os riscos foram identificados, é necessário avaliar cada um deles. Isso implica em mensurar a probabilidade de ocorrência do risco e o possível impacto caso ele ocorra. Essa avaliação pode ser feita com base em dados históricos, estudos de caso, análise de especialistas, entre outros métodos;
- c) Tratamento de riscos: Com base na avaliação dos riscos, a equipe deve definir ações para lidar com eles. Isso pode envolver a implementação de ações preventivas para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos de risco, bem como a definição de ações de contingência para lidar com os riscos que persistirem. O objetivo é minimizar o impacto dos riscos na contratação;
- d) Implementação das ações de tratamento: Uma vez definidas as ações de tratamento, é necessário implementá-las. Isso envolve atribuir responsabilidades às pessoas ou setores encarregados de executar as ações definidas. É importante garantir que as ações sejam executadas de forma eficiente e dentro dos prazos estabelecidos;
- e) Monitoramento dos riscos: Após a implementação das ações de tratamento, é necessário acompanhar de perto os riscos ao longo do processo de contratação. Isso implica em monitorar a eficácia das ações de tratamento, identificar novos riscos que possam surgir e ajustar as medidas de tratamento, se necessário. O monitoramento contínuo dos riscos permite uma abordagem proativa para lidar com eles.

No plano de gerenciamento de riscos, o *PMBOK Guide* (2017) destaca que as atividades desse processo envolvem conduzir o planejamento, identificar e analisar os riscos, planejar respostas, implementar essas respostas e monitorar. Conforme

Sabbag (2009), o processo de gerenciamento de riscos tem como propósito identificar possíveis riscos externos, tanto previsíveis como imprevisíveis, técnicos e não técnicos, que são características inerentes a qualquer projeto. Essa abordagem visa antecipar e mitigar os efeitos negativos desses riscos, bem como aproveitar as oportunidades.

Os riscos externos referem-se a fatores e eventos que estão fora do controle direto da equipe de projeto, como mudanças políticas, econômicas, sociais, ambientais ou tecnológicas que podem impactar o projeto. Esses riscos podem ser identificados e analisados para que sejam desenvolvidas estratégias apropriadas de resposta.

Além disso, Sabbag (2009), destaca a importância de considerar os riscos internos, que são aqueles relacionados às características próprias do projeto, independentemente do ambiente externo. Os riscos apontados anteriormente podem incluir aspectos técnicos, como falhas de equipamentos, falta de recursos ou problemas de qualidade, bem como aspectos não técnicos, como conflitos interpessoais, resistência à mudança ou falta de expertise em determinada área.

Dessa forma, o plano de gerenciamento de riscos aborda a identificação, a análise e o tratamento de riscos tanto internos quanto externos, buscando minimizar as ameaças e maximizar as oportunidades ao longo do projeto. Essa abordagem proativa e abrangente é essencial para garantir o sucesso do projeto e mitigar possíveis impactos negativos em seu desenvolvimento.

Em resumo, a equipe responsável pelo gerenciamento de riscos no planejamento da contratação tem a tarefa de identificar, avaliar, tratar, implementar e monitorar os riscos que possam afetar a efetividade da contratação. Isso envolve ações preventivas para reduzir a probabilidade de ocorrência dos riscos e ações de contingência para lidar com os riscos que persistirem. É importante designar responsáveis pelas ações de tratamento e monitoramento dos riscos, garantindo que os eventos mapeados sejam tratados de maneira eficiente.

O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado Mapa de Riscos e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, conforme as orientações da Secretaria Especial de Desburocratização ([www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)), a identificação dos possíveis riscos que podem afetar e prejudicar o sucesso da contratação deve ser realizada levando em consideração as especificidades e particularidades da empreitada, evitando abordagens genéricas e protocolares. É

essencial garantir que a análise de riscos seja precisa e alinhada com as necessidades e circunstâncias do projeto em questão.

Um instrumento útil nesse processo é o Mapa de Riscos, que deve ser constantemente revisado e atualizado à medida que o planejamento da contratação avança. Esse mapa é um documento que lista e descreve os riscos identificados, bem como as medidas de prevenção e contingência associadas a cada um deles.

O Mapa de Riscos deve ser atualizado e incluído nas etapas-chave do planejamento da contratação, como no final da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência, após a fase de Seleção do Fornecedor e após eventos relevantes que possam impactar o projeto. Dessa forma, garante-se que os riscos sejam devidamente considerados em cada fase e que as medidas apropriadas sejam implementadas para mitigar seu impacto.

O sucesso no planejamento da contratação depende, em grande parte, de uma análise perspicaz dos possíveis riscos que podem afetar sua execução e do desenvolvimento de medidas eficazes de prevenção e contenção dos danos resultantes desses riscos conforme menciona Sabbag (2009). Essa abordagem proativa e antecipatória é fundamental para garantir a correção do processo de contratação e minimizar os impactos negativos que possam surgir ao longo do caminho.

No âmbito das contratações públicas, é essencial compreender a distinção entre o Mapa de Riscos e a cláusula de matriz de risco. Enquanto o mapa de riscos tem como objetivo identificar e analisar os riscos inerentes a um projeto ou processo, a cláusula de matriz de risco é fundamental para estabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, alocando previamente as responsabilidades das partes por eventuais ônus financeiros decorrentes de eventos imprevistos.

É importante ressaltar que a idealização e elaboração do mapa de riscos não substituem a necessidade da Administração Pública discutir a matriz de riscos no momento oportuno durante a elaboração da minuta de contrato.

**Distinção entre Mapa de Riscos e Cláusula de Matriz de Risco:** O Mapa de Riscos é um instrumento utilizado para identificar e analisar os riscos presentes em um projeto ou processo. Ele permite que sejam mapeados os eventos que podem representar riscos e suas respectivas probabilidades e impactos. Por outro lado, a cláusula de matriz de risco é inserida na minuta de contrato e possui o propósito de estabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, definindo de forma

prévia e acordada as responsabilidades das partes por possíveis ônus financeiros decorrentes de eventos supervenientes à contratação.

De acordo com Manual de gestão de riscos do TCU (2020), a cláusula de matriz de risco desempenha um papel crucial na mitigação de incertezas e na alocação adequada de responsabilidades financeiras entre as partes contratantes. Ela busca estabelecer um equilíbrio entre os riscos inerentes ao contrato, garantindo que possíveis impactos financeiros sejam distribuídos de maneira justa e acordada previamente.

Apesar de o mapa de riscos ser uma ferramenta essencial para a identificação e análise de riscos, sua idealização e elaboração não supre a necessidade de discutir a matriz de riscos durante a fase de elaboração da minuta de contrato.

A matriz de riscos, regulamentada pela cláusula específica do contrato, permite uma abordagem mais detalhada sobre os riscos e suas implicações financeiras, fornecendo uma base sólida para a alocação de responsabilidades e a previsão de possíveis ônus financeiros decorrentes de eventos supervenientes.

Conforme previsto no artigo 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, a etapa de Gerenciamento de Riscos, exceto quanto àquela relacionada à fase de gestão do contrato, pode ser dispensada no caso das contratações diretas. No entanto, a dispensa do mapa de riscos está condicionada à apresentação de justificativa adequada, demonstrando, por exemplo, a incompatibilidade do documento com a urgência da contratação.

Em síntese, a distinção entre o Mapa de Riscos e a cláusula de matriz de risco é fundamental para uma correta abordagem dos riscos nas contratações públicas. Enquanto o mapa de riscos identifica e analisa os riscos, a cláusula de matriz de risco estabelece o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

Embora o mapa de riscos seja uma etapa importante, sua idealização não supre a necessidade de discutir a matriz de riscos durante a elaboração da minuta de contrato. A dispensa do mapa de riscos em contratações diretas está condicionada à juntada de justificativa adequada, que evidencie a incompatibilidade do documento com a urgência da contratação.

As etapas do processo de gestão de riscos de acordo com a ISO 31000 e o Manual de gestão de riscos do Tribunal de Contas da União (2020) exploram as etapas a serem identificadas na gestão de riscos, conforme Quadro 11.

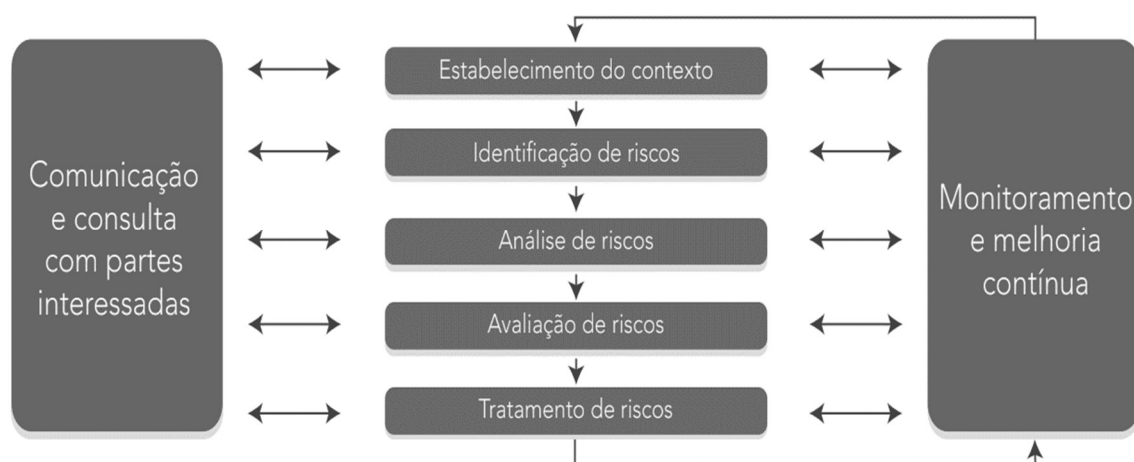
Quadro 11 – Etapas da gestão de riscos

<b>Etapa</b>	<b>Descrição</b>
Contexto Organizacional	Descreva o contexto da organização, incluindo seus objetivos, atividades, partes interessadas e ambiente externo. Isso ajudará a estabelecer uma base sólida para o processo de gestão de riscos.
Estabelecimento do Contexto	Defina o contexto do risco, identificando os critérios para avaliar e tratar os riscos, bem como a estrutura organizacional, responsabilidades e recursos relacionados ao processo de gestão de riscos.
Identificação de Riscos	Liste os riscos identificados, utilizando técnicas como brainstorming, entrevistas, revisão de documentação e análise de dados. O objetivo é identificar uma ampla gama de riscos que possam afetar a organização.
Análise de Riscos	Avalie a probabilidade de ocorrência e o impacto potencial de cada risco identificado. Isso permitirá priorizar os riscos com base em sua gravidade e estabelecer uma base para o tratamento dos mesmos.
Avaliação de Riscos	Avalie a aceitabilidade dos riscos identificados, comparando-os com os critérios estabelecidos anteriormente. Determine se estão dentro dos limites aceitáveis ou se exigem tratamento adicional.
Tratamento de Riscos	Desenvolva e implemente estratégias para tratar os riscos identificados. Isso pode envolver mitigação, transferência de responsabilidade, aceitação ou implementação de medidas de contingência.
Comunicação e Consulta	Estabeleça uma comunicação clara e eficaz com as partes interessadas relevantes. Compartilhe informações sobre os riscos identificados, estratégias de tratamento e decisões tomadas durante todo o processo de gestão de riscos.
Monitoramento e Análise Contínua	Monitorar regularmente as estratégias de tratamento de riscos implementadas e analise os resultados. Garanta que quaisquer mudanças no contexto organizacional sejam consideradas

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Destaca-se a importância de entender que a aplicação prática pode variar de acordo com a organização e o contexto específico, no entanto o padrão de gestão de risco pode ser representado na Figura 5 abaixo;

Figura 5 - Processo de Gestão de Riscos (ISSO 31000- Adaptado)



Fonte: Brasil (2020).

A abordagem coletiva na gestão de riscos é amplamente recomendada devido à sua natureza multidisciplinar. Ao conduzir o processo de forma coletiva, em oficinas de trabalho, é possível aproveitar o conhecimento e a experiência das pessoas envolvidas, que possuem conhecimentos específicos sobre o processo, projeto ou área em questão. Isso contribui para uma análise mais abrangente dos riscos e uma tomada de decisão mais informada.

A participação de uma equipe multidisciplinar traz perspectivas diferentes, permitindo uma visão mais completa dos riscos envolvidos. Cada membro da equipe pode contribuir com seu conhecimento especializado e identificar riscos que podem ser negligenciados por outros. Dessa forma, a abordagem coletiva ajuda a garantir uma análise mais abrangente e precisa dos riscos.

As oficinas de trabalho são uma forma eficaz de envolver as partes interessadas relevantes no processo de gestão de riscos. Durante essas sessões, os participantes podem trocar informações, discutir possíveis riscos, avaliar sua probabilidade e impacto, e propor estratégias de tratamento. A interação e colaboração entre os participantes facilitam a identificação de riscos e a formulação de soluções adequadas.

Além disso, as oficinas de trabalho promovem a transparência e a comunicação efetiva entre os envolvidos. Todos têm a oportunidade de expressar suas preocupações, ideias e perspectivas, o que contribui para uma compreensão compartilhada dos riscos e ajuda a criar um senso de propriedade coletiva sobre o



processo de gestão de riscos.

No entanto, é importante garantir que as oficinas sejam bem planejadas e estruturadas, com uma liderança facilitadora experiente e com conhecimento do processo de gestão de riscos. É necessário estabelecer uma atmosfera de colaboração e respeito mútuo, onde todos os participantes possam contribuir livremente e se sentir ouvidos.

#### **4.2.7 Pesquisa de preços e planilha com os preços pesquisados**

A pesquisa de preços com base no valor de mercado desempenha um papel fundamental na contratação pública, permitindo uma estimativa adequada dos custos, de forma transparente e proba. Além disso, essa pesquisa proporciona a avaliação do valor referencial dos itens, que servirá como parâmetro na análise da exequibilidade e aceitabilidade das propostas ou lances das empresas licitantes durante o certame, sendo capaz de orientar o valor máximo aceitável.

O procedimento de pesquisa de preços encontra respaldo legal no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece diretrizes para a contratação pública. Além disso, a IN MGI/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, regulamenta esse procedimento, trazendo orientações e diretrizes específicas para sua realização.

Importante ressaltar que a IN MGI/ME nº 65/2021 trouxe inovações em relação à IN MGI/ME nº 73/2020, as quais merecem destaque. Entre as principais inovações, podemos mencionar:

- a) requisitos adicionais para o documento que formaliza a pesquisa de preços, como a inclusão de uma memória de cálculo do valor estimado e documentos que justifiquem e sustentem a escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta;
- b) diligências adicionais a serem realizadas em casos de elaboração de matriz de alocação de riscos, visando a um melhor planejamento e gerenciamento desses riscos, conforme estabelecido no artigo 4º, parágrafo único;
- c) previsão de inclusão da pesquisa de preços na base nacional de notas fiscais eletrônicas como parâmetro, visando a utilização de informações concretas e atualizadas para a pesquisa de preços. No entanto, é importante notar que esse dispositivo ainda aguarda regulamentação específica;

- d) novas condicionantes para a realização de pesquisa de preços direta com fornecedores, estabelecendo critérios e condições específicas para esse tipo de pesquisa, conforme disposto no artigo 5º, §2º;
- e) possibilidade de admissão de preços que não estejam necessariamente dentro do período de 1 (um) ano anterior à pesquisa de preços, desde que o agente de contratação apresente justificativas para essa escolha, de acordo com o artigo 5º, inciso II;
- f) maior detalhamento da metodologia da pesquisa de preços, proporcionando uma orientação mais precisa para a sua realização, conforme estabelecido no artigo 6º.

Essas inovações trazidas pela IN MGI/ME nº 65/2021 têm como objetivo aprimorar a transparência, a eficiência e a eficácia do processo de pesquisa de preços na contratação pública, garantindo uma maior segurança e fundamentação nas escolhas realizadas.

Em suma, a pesquisa de preços baseada no valor de mercado é essencial para uma adequada estimativa de custos na contratação pública. A regulamentação por meio da IN MGI/ME nº 65/2021 trouxe importantes inovações, estabelecendo requisitos adicionais, diligências específicas, inclusão de parâmetros de pesquisa e detalhamento da metodologia. Essas alterações visam aprimorar a transparência e a probidade no processo, proporcionando uma base sólida para as escolhas feitas durante o certame.

A utilização dos parâmetros baseados em sistemas oficiais do governo e em contratações similares realizadas pela Administração Pública deve ser priorizada. No entanto, caso não seja possível utilizá-los, é necessário apresentar a devida justificativa nos autos. Além disso, é importante que os responsáveis pela pesquisa de preços estejam atentos às condições e restrições específicas de cada um dos parâmetros, especialmente em relação ao prazo máximo de antecedência em relação à publicação do edital e à consignação da data e hora de acesso nos documentos quando retirados da internet.

No caso da pesquisa direta com fornecedores, a Administração deve adotar alguns cuidados adicionais, como estabelecer um prazo de resposta adequado à complexidade do objeto licitado (recomenda-se que não seja inferior a cinco dias) e garantir que as respostas dos fornecedores contenham informações essenciais, como

descrição do objeto, valor unitário e total, número do CPF ou CNPJ do proponente, endereços físico e eletrônico, telefone de contato, data de emissão e nome completo e identificação do responsável.

É igualmente importante anexar aos autos uma relação dos fornecedores que foram consultados e não enviaram respostas à solicitação da Administração, demonstrando a diligência realizada no processo de pesquisa de preços.

A correta aplicação dos parâmetros e o cumprimento dos procedimentos estabelecidos pela IN MGI/ME nº 65/2021 contribuem para garantir a transparência e a lisura no processo de contratação pública, bem como para a adequada estimativa de custos e aferição do valor referencial dos itens, permitindo uma análise mais precisa da exequibilidade e aceitabilidade das propostas ou lances das empresas licitantes durante o certame.

O Relatório da Pesquisa de Preços é um documento essencial para que as partes interessadas e os órgãos de controle compreendam os dados levantados pela Administração e a composição do preço de referência em uma contratação pública. Ele também serve como artefato da instrução processual, materializando a pesquisa de preços realizada.

Se a pesquisa de preços for realizada utilizando o módulo de pesquisa de preços do Compras.gov.br, o documento será disponibilizado no próprio sistema. Segundo o artigo 3º da IN MGI/ME nº 65/2021, o relatório deve conter, no mínimo, as seguintes informações discriminadas no Quadro 12 abaixo:

Quadro 12 – Itens que devem compor o relatório de Pesquisa de Preço

(continua)

<b>Item</b>	<b>Descrição</b>
Descrição do Objeto a ser contratado	Fornecer uma descrição clara e detalhada do objeto que será contratado.
Identificação do(s) Agente(s) Responsável(is)	Indicar quem são os responsáveis pela realização da pesquisa de preços ou a equipe de planejamento envolvida.
Caracterização das Fontes Consultadas	Detalhar as fontes consultadas para a obtenção dos preços, como fornecedores, catálogos, pesquisas de mercado, entre outros.

Quadro 12 – Itens que devem compor o relatório de Pesquisa de Preço

(conclusão)

<b>Item</b>	<b>Descrição</b>
Série de Preços Coletados	Apresentar a lista de preços coletados durante a pesquisa, indicando a fonte e a data de cada um.
Método Estatístico Aplicado	Descrever o método estatístico utilizado, caso tenha sido aplicado, para a definição do valor estimado.
Justificativas para a Metodologia Utilizada	Fornecer justificativas para a escolha da metodologia adotada, especialmente se houver a exclusão de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados.
Memória de Cálculo do Valor Estimado e Documentos de Suporte	Apresentar a memória de cálculo utilizada para chegar ao valor estimado, juntamente com os documentos que dão suporte a essa estimativa.
Justificativa da Escolha dos Fornecedores	Caso tenha sido realizada uma pesquisa direta com os fornecedores, justificar a escolha dos mesmos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A formatação da Nota Técnica é livre, mas deve atender às exigências de conteúdo estabelecidas pela IN MGI/ME nº 65/2021. Para facilitar a análise do processo, é recomendado que o documento seja estruturado em capítulos correspondentes aos tópicos mencionados acima. Essa estruturação também contribui para a eficiência e agilidade na finalização do processo de contratação, auxiliando os advogados públicos responsáveis pela análise.

#### **4.2.8 Conceito do instrumento de referência**

O Termo de Referência na contratação de bens e serviços, tem como base a definição trazida pela Lei nº 14.133/2021 e pela Instrução Normativa MGI/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022. Ele ganhou destaque após a consolidação dos modelos de minuta elaborados pela Administração Pública Federal, permitindo a explicitação da pretensão da Administração sem a necessidade de replicação em outros instrumentos. Nesse sentido, a elaboração cuidadosa e completa do Termo de

Referência é essencial para o sucesso do processo de contratação e fiscalização do ajuste.

A contratação de bens e serviços pela Administração Pública requer uma série de procedimentos e documentos que garantam a eficiência e a transparência nas relações estabelecidas. Nesse contexto, o Termo de Referência assume um papel fundamental, sendo necessário compreender a sua definição e importância.

Conforme estabelecido pela Lei nº 14.133/2021 e pela Instrução Normativa MGI/ME nº 81/2022, o Termo de Referência é o documento indispensável para a contratação de bens e serviços. Ele representa a manifestação precisa e detalhada da Administração Pública sobre suas necessidades, características e requisitos técnicos da contratação.

Após a consolidação dos modelos de minuta elaborados pela Administração Pública Federal, o Termo de Referência ganhou maior protagonismo. Agora, é possível detalhar nele a pretensão da Administração, com remissão nos demais instrumentos contratuais, evitando a replicação desnecessária de termos. Essa opção simplifica o processo e confere maior clareza e objetividade ao documento.

A elaboração do Termo de Referência de forma cautelosa e completa é essencial para garantir o sucesso do processo de contratação e a adequada fiscalização do ajuste. Nesse sentido, é preciso atentar para a descrição precisa dos objetos a serem contratados, estabelecendo critérios técnicos e requisitos de qualidade. Além disso, é fundamental considerar os prazos, orçamentos e demais informações relevantes para a efetivação do contrato.

A contratação de bens e serviços pela Administração Pública requer a elaboração de um Termo de Referência (TR) que contenha parâmetros e elementos descritivos adequados. Este artigo tem como objetivo analisar tais parâmetros e elementos, considerando as disposições da Lei nº 14.133/2021 e da Instrução Normativa MGI/ME nº 81/2022.

O Termo de Referência deve conter a definição precisa do objeto, incluindo suas condições gerais. Isso implica descrever os elementos essenciais do objeto, como natureza, quantitativos, prazo do contrato e possibilidade de prorrogação.

Ademais, é necessário especificar o bem ou serviço, preferencialmente utilizando catálogos eletrônicos de padronização, e indicar os locais de entrega, as regras de recebimento provisório e definitivo, bem como a garantia exigida e as condições de manutenção e assistência técnica, quando aplicável.

É fundamental que o Termo de Referência apresente a fundamentação da contratação, referenciando estudos técnicos preliminares ou, quando não for possível divulgá-los, fornecendo um extrato não sigiloso desses estudos. Acrescente-se a isso a obrigação de demonstrar a previsão da contratação no Plano de Contratação Anual, alinhando-a com os instrumentos de planejamento do órgão ou entidade.

O Termo de Referência deve descrever a solução como um todo, considerando todo o ciclo de vida do objeto. É importante que essa descrição seja baseada em estudos técnicos preliminares, com possíveis atualizações decorrentes do amadurecimento do processo de contratação. Caso a contratação envolva aglutinação de diferentes tarefas, deve-se explicitar como funciona o mercado para esse tipo de serviço, demonstrando o cumprimento das regras de parcelamento.

O tópico sobre requisitos da contratação deve refletir as condições necessárias para contratar uma empresa apta a fornecer os bens ou serviços desejados pela Administração. Deve-se transcrever os requisitos dos estudos preliminares, atualizando-os conforme necessário.

Além disso, devem ser estabelecidas as obrigações da contratante e da contratada, incluindo deveres específicos, o enquadramento de categorias profissionais e a exigência de declaração do licitante sobre o conhecimento das condições necessárias para a prestação dos serviços.

O Termo de Referência deve definir o modelo de execução do objeto, detalhando como o contrato irá produzir os resultados desejados desde o início até o encerramento. Isso inclui a definição do prazo para início da execução, a descrição dos métodos de execução, o cronograma de realização dos serviços, os procedimentos, metodologias e tecnologias a serem empregadas, entre outros aspectos relevantes.

#### **4.2.9 Gestão do contrato e critérios de medição de pagamento**

Os parâmetros, como a definição do objeto, fundamentação da contratação, descrição da solução, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato e critérios de medição de pagamento são aspectos fundamentais para garantir o acompanhamento e fiscalização adequados da execução do objeto contratado.

Esses elementos refletem o foco da Administração Pública nos resultados

almejados, adotando mecanismos de controle para evitar o desperdício de recursos com fornecedores ou contratados que não atendam adequadamente às expectativas do que foi planejado. A Lei nº 14.133/2021, como fonte de referência, auxilia nesta gestão em todo o processo dos contratos de Dedicção Exclusiva de Mão de obra.

Um Termo de Referência bem elaborado traz diversos benefícios para a Administração Pública. Ele proporciona maior transparência e concorrência nas licitações, além de contribuir para a obtenção de propostas mais adequadas e competitivas. Ademais, um documento completo e claro facilita a compreensão e a execução do contrato pelos fornecedores, evitando conflitos e possibilitando uma fiscalização mais eficiente.

Ao final da confecção do Termo de Referência, conforme estabelecido no artigo 12 da Instrução Normativa MGI/ME nº 81/2022, o Termo de Referência deve ser divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) na mesma data de divulgação do edital ou do aviso de contratação direta. O Compras.gov.br é a plataforma responsável pela disponibilização automática do Termo de Referência, não sendo necessário que o usuário realize ações específicas de divulgação. Isso garante a transparência e a publicidade dos processos de contratação pública.

Portanto, ao finalizar o Termo de Referência, ele deve ser devidamente disponibilizado no PNCP por meio do Compras.gov.br, seguindo as orientações e prazos estabelecidos pela legislação e pela Instrução Normativa.

#### **4.2.10 Edital de contratação**

O Edital de Contratação é um documento utilizado em processos licitatórios, que tem como objetivo convocar empresas ou fornecedores interessados em participar de uma licitação e estabelecer as regras e diretrizes que serão seguidas durante todo o processo.

O termo certame refere-se ao processo licitatório em si, que é composto por diversas etapas, desde a publicação do edital até a escolha do vencedor e a celebração do contrato.

No Edital de Contratação, são estabelecidas informações importantes, tais como:

- a) objeto da contratação: É descrito de forma clara e precisa o que será contratado, seja aquisição de bens, prestação de serviços ou execução de obras;
- b) condições de participação: São definidos os requisitos e critérios que as empresas interessadas devem atender para poder participar da licitação. Isso pode incluir aspectos como a capacidade técnica, a regularidade fiscal, a comprovação de experiência prévia, entre outros;
- c) procedimentos da licitação: São estabelecidos os prazos, as formas de apresentação das propostas, os critérios de julgamento e a forma de disputa entre os concorrentes;
- d) documentos necessários: É indicada a lista de documentos que devem ser apresentados pelas empresas interessadas como parte da habilitação, comprovação de capacidade técnica, garantia de proposta, entre outros;
- e) critérios de seleção: São definidos os critérios e pesos que serão utilizados para avaliar e classificar as propostas dos concorrentes;
- f) prazos e cronograma: São estabelecidos os prazos para cada etapa do processo licitatório, incluindo a data de abertura das propostas, a divulgação dos resultados e a assinatura do contrato.

É importante destacar que o Edital de Contratação deve seguir as normas e legislação vigentes relacionadas à licitação, garantindo assim a transparência, a igualdade de condições e a competitividade entre os participantes.

Com base na Lei nº 14.133/2021, o edital do certame deve conter os seguintes elementos mínimos, conforme Quadro 13:

Quadro 13 - Itens previstos em edital de contratação pública

(continua)

Item	Descrição
1. Objeto da Licitação	Descrição clara e precisa dos bens, serviços ou obras que serão contratados.
2. Regras de Convocação, Julgamento e Habilitação	Estabelecimento das regras e procedimentos para convocar os interessados, avaliar e julgar as propostas e definir os critérios de habilitação.



## Quadro 13 - Itens previstos em edital de contratação pública

(conclusão)

Item	Descrição
3. Recursos	Previsão das regras e prazos para a interposição de recursos pelos licitantes em caso de discordância com as decisões tomadas durante o processo licitatório.
4. Penalidades da Licitação	Estabelecimento das penalidades aplicáveis em caso de descumprimento das obrigações contratuais, incluindo multas, suspensões e rescisão do contrato.
5. Fiscalização e Gestão do Contrato	Definição das responsabilidades e procedimentos de fiscalização e gestão do contrato, visando garantir o cumprimento adequado dos termos acordados.
6. Entrega do Objeto	Condições e requisitos para a entrega do objeto licitado, como prazos, locais e critérios de recebimento.
7. Condições de Pagamento	Estabelecimento das condições e prazos de pagamento, bem como previsão de um índice de reajustamento de preço, baseado na data do orçamento estimado e em conformidade com a realidade de mercado dos insumos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Além desses elementos, o edital pode prever a responsabilidade do contratado pela obtenção do licenciamento ambiental e pela realização de desapropriação autorizada pelo poder público, quando necessário e acordado entre as partes.

Também é obrigatória a inclusão de uma cláusula no edital que exija dos licitantes uma declaração de que suas propostas econômicas englobam todos os custos necessários para o cumprimento dos direitos trabalhistas assegurados pela legislação vigente.

Quando a avaliação prévia do local de execução for essencial para o conhecimento completo das condições e peculiaridades do objeto a ser contratado, o

edital poderá exigir que o licitante ateste seu conhecimento prévio do local, podendo ser realizada uma vistoria prévia ou uma declaração formal assinada pelo responsável técnico.

Por fim, o edital pode, de acordo com o regulamento, exigir que um percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja composto por mulheres vítimas de violência doméstica (conforme o Decreto nº 11.430/2023) e por pessoas oriundas ou egressas do sistema prisional. Esses elementos asseguram a transparência, a eficiência e a conformidade do processo licitatório, além de promoverem a inclusão social e o respeito aos direitos trabalhistas.

Já a elaboração de editais de licitação é uma tarefa crucial para os gestores públicos. Nesse contexto, é importante observar as diretrizes estabelecidas pela legislação pertinente, bem como adotar práticas que visem garantir a competitividade do processo licitatório e a eficiência na execução do contrato.

Minutas padronizadas e suas cláusulas uniformes conforme o § 1º do artigo 25, é recomendado que a Administração adote minutas padronizadas de edital e contrato, sempre que possível. Essas minutas, disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União e pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, estão disponíveis nos sítios do governo federal. Elas fornecem um ponto de partida sólido e contribuem para a uniformidade dos procedimentos.

Modificações nas minutas padronizadas em casos em que seja necessário realizar modificações nas minutas padronizadas, devido a especificidades do caso concreto, é fundamental apresentar justificativas para tais alterações. Recomenda-se que as motivações sejam anexadas aos autos, preferencialmente diretamente na minuta do edital. Esse registro claro e organizado permite uma análise mais eficiente pelos órgãos de consultoria jurídica e outros responsáveis pela aprovação.

Inclusão das razões para as alterações na própria minuta do edital, embora seja possível elaborar uma nota técnica separada para explicar as justificativas das alterações, recomenda-se incluir essas razões diretamente na minuta do edital. Essa prática tem se mostrado eficiente, pois permite que os órgãos de consultoria jurídica dediquem mais tempo à análise das complexidades jurídicas relacionadas ao caso concreto.

A elaboração de editais de licitação requer cuidado e atenção aos requisitos legais e melhores práticas. A utilização de minutas padronizadas, com a possibilidade de modificações justificadas, e a clara indicação das razões para as alterações

diretamente na minuta do edital são medidas que contribuem para a eficiência e transparência do processo licitatório. Segundo a AGU as orientações indicadas em seu Instrumento de Padronização (2023), podem promover a competitividade e a eficiência na contratação de bens, serviços e obras.

#### **4.2.11 Gestão dos contratos públicos**

Após o processo de edital, os contratos administrativos desempenham um papel fundamental na relação entre a Administração Pública e os fornecedores de bens e serviços. Esses contratos possuem características peculiares e estão sujeitos a uma regulamentação específica, baseada em cláusulas e princípios de direito público.

Os contratos administrativos são regidos principalmente pelas cláusulas estabelecidas em seu conteúdo. No entanto, é importante ressaltar que, de forma supletiva, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado também podem ser aplicados. Essa combinação de normas visa garantir a efetividade da relação contratual, ao mesmo tempo em que preserva os interesses públicos envolvidos.

De acordo com a legislação, todos os contratos, incluindo os celebrados em forma eletrônica, devem ter forma escrita. Além disso, é necessário que sejam juntados aos processos que originaram a contratação. Essa exigência busca garantir a transparência e a documentação adequada das relações contratuais, facilitando a fiscalização e o controle pelos órgãos competentes.

Com o objetivo de promover a transparência e o acesso à informação, os contratos administrativos devem ser disponibilizados ao público em sítio eletrônico oficial. Essa medida permite que os interessados e a sociedade em geral tenham acesso às informações contratuais relevantes, contribuindo para a *accountability* e a prevenção de irregularidades.

A disponibilidade pública dos contratos em sítios eletrônicos oficiais é a regra, mas pode haver exceções em casos em que a segurança da sociedade e do Estado seja considerada imprescindível. Essas exceções devem estar em conformidade com a legislação específica que regula o acesso à informação, garantindo um equilíbrio entre a transparência e a proteção de interesses legítimos.

Existem minutas padronizadas de instrumento de contratação pública. Elas são disponibilizadas e regularmente atualizadas pela Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, em colaboração com a Advocacia-Geral da União. Essas minutas estão acessíveis por meio do sítio eletrônico do Governo Federal vinculado a AGU.

Os documentos já incluem as cláusulas essenciais exigidas pela Lei nº 14.133/2021. No Quadro 14 foi disponibilizado um resumo dessas cláusulas;

Quadro 14 - Cláusulas essenciais dos contratos públicos

(continua)

<b>Cláusula</b>	<b>Descrição</b>
1. Partes Contratantes	Nome das partes envolvidas no contrato e seus representantes legais.
2. Finalidade e Autorização	Descrição da finalidade do contrato e referência ao ato que autorizou sua lavratura. Inclusão do número do processo de licitação ou da contratação direta.
3. Vinculação e Normas Aplicáveis	Vinculação ao edital de licitação, à proposta do licitante vencedor ou ao ato que autorizou a contratação direta e à respectiva proposta. Sujeição às normas da Lei nº 14.133/2021 e à legislação aplicável à execução do contrato.
4. Objeto e Elementos Característicos	Cláusula que estabelece o objeto do contrato e seus elementos característicos.
5. Regime de Execução ou Forma de Fornecimento	Especificação do regime de execução do contrato ou da forma de fornecimento dos bens ou serviços contratados.
6. Preço e Condições de Pagamento	Estabelecimento do preço e das condições de pagamento, critérios de reajustamento de preços e atualização monetária.
7. Medições, Prazos e Pagamentos	Definição dos critérios e periodicidade das medições, prazos de execução, entrega, observação e recebimento definitivo, e prazo para liquidação e pagamento das obrigações.
8. Crédito e Classificação Orçamentária	Identificação do crédito pelo qual correrá a despesa, incluindo a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica.

Quadro 14 - Cláusulas essenciais dos contratos públicos

(conclusão)

<b>Cláusula</b>	<b>Descrição</b>
9. Matriz de Risco	Inclusão da matriz de risco (quando aplicável) com os riscos envolvidos na execução do contrato e ações para mitigação.
10. Repactuação de Preços	Estabelecimento do prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços.
11. Restabelecimento do Equilíbrio Econômico-Financeiro	Fixação do prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro (quando aplicável).
12. Garantias	Especificação das garantias exigidas para assegurar a plena execução do contrato, incluindo aquelas oferecidas pelo contratado em caso de antecipação de valores a título de pagamento.
13. Prazo de Garantia	Definição do prazo de garantia mínima do objeto contratado e condições de manutenção e assistência técnica.
14. Direitos, Responsabilidades e Penalidades	Estipulação dos direitos e responsabilidades das partes e estabelecimento das penalidades cabíveis e valores das multas.
15. Importação	Condições de importação, incluindo a data e taxa de câmbio para conversão (quando aplicável).
16. Obrigações do Contratado	Obrigatoriedade do contratado em manter todas as condições exigidas para habilitação na licitação ou qualificação na contratação direta durante a execução do contrato.
17. Reserva de Cargos e Leis Específicas	Obrigatoriedade do contratado em cumprir as exigências de reserva de cargos previstas em lei e outras normas específicas.
18. Modelo de Gestão do Contrato	Indicação do modelo de gestão do contrato, observando os requisitos definidos em regulamento.
19. Casos de Extinção	Previsão dos casos em que o contrato poderá ser extinto.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Essas cláusulas são consideradas necessárias em um contrato administrativo, entretanto, é importante lembrar que a lista acima não é exaustiva e que outras

cláusulas específicas podem ser adicionadas de acordo com as particularidades de cada contratação.

Cláusulas Específicas em Contratos Administrativos: Alocação de Riscos e Período Antecedente à Ordem de Serviço aborda cláusulas específicas que podem ser incluídas em contratos administrativos, visando a alocação de riscos e a organização do período antecedente à expedição da ordem de serviço. Discutiremos a importância de identificar os riscos contratuais e estabelecer uma matriz de alocação de riscos que defina o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes.

O Destaque é pela preferência a transferência de riscos cobertos por seguradoras para o contratado. Também será abordada a cláusula que prevê um período anterior ao início da execução do contrato para a verificação de pendências e adoção de providências necessárias para a regularidade do seu início.

Os contratos administrativos são passíveis de serem adaptados às peculiaridades de cada objeto e regime de execução. Nesse contexto, a inclusão de cláusulas específicas é fundamental para garantir a eficiência e a segurança jurídica nas relações contratuais.

Uma cláusula importante que pode ser incluída em contratos administrativos é aquela que prevê um período anterior à expedição da ordem de serviço. Esse período permite que sejam verificadas pendências, liberadas áreas ou adotadas outras providências necessárias para a regularidade do início da execução do contrato.

Outra cláusula relevante é aquela relacionada à alocação de riscos e à matriz de alocação de riscos. O contrato pode identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e estabelecer como eles serão distribuídos entre o contratante e o contratado. A matriz de alocação de riscos define o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deve ser considerada na solução de eventuais pleitos das partes.

É recomendado que os riscos cobertos por seguradoras sejam preferencialmente transferidos ao contratado. Essa prática contribui para a proteção dos interesses das partes e para a mitigação de riscos financeiros associados à execução do contrato.

A inclusão de cláusulas específicas em contratos administrativos, como aquelas relacionadas à alocação de riscos e ao período antecedente à ordem de serviço, é fundamental para garantir a segurança e a eficiência na execução dos

contratos. Ao identificar os riscos contratuais, estabelecer uma matriz de alocação de riscos e transferir riscos cobertos por seguradoras, as partes envolvidas podem ter maior previsibilidade e mitigar eventuais impactos negativos. É importante ressaltar que a elaboração dessas cláusulas deve estar em conformidade com a legislação vigente e considerar as particularidades de cada contrato.

A divulgação dos contratos públicos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) desempenha um papel fundamental na transparência e no controle dos gastos públicos. Essa divulgação é uma condição indispensável para assegurar a eficácia dos contratos e seus aditamentos.

A legislação estabelece prazos específicos para a divulgação dos contratos no PNCP, contados a partir da data de sua assinatura. Esses prazos variam de acordo com o tipo de contratação:

- a) licitação: O contrato resultante de uma licitação deve ser divulgado no PNCP no prazo de 20 (vinte) dias úteis a partir da data de sua assinatura;
- b) contratação direta: No caso de contratação direta, o contrato deve ser divulgado no PNCP em um prazo de 10 (dez) dias úteis após a sua assinatura.

Em situações de urgência, em que a contratação precisa ser realizada imediatamente para atender a necessidades urgentes da Administração Pública, os contratos podem ter eficácia a partir da sua assinatura. No entanto, mesmo nessas circunstâncias, a divulgação no PNCP ainda é obrigatória. Nesses casos, o prazo para a divulgação é de 10 (dez) dias úteis para contratações diretas e de 20 (vinte) dias úteis para licitações. O não cumprimento desses prazos pode resultar na nulidade do contrato.

A divulgação dos contratos públicos no PNCP é um requisito essencial para garantir a transparência e a eficácia das contratações realizadas pela Administração Pública. O cumprimento dos prazos estabelecidos para a divulgação no PNCP é fundamental para evitar a nulidade dos contratos. Ao assegurar a publicidade adequada, promovemos a confiança e a fiscalização por parte da sociedade, reforçando os princípios de transparência e legalidade na gestão dos recursos públicos.

Importante observar no que se refere a transparência e publicidade das contratações públicas o que se refere a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), os gestores públicos, os Pareceres nº 00009/2022/DECOR/CGU/AGU e nº

00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, abordam a necessidade de cautela na proteção de dados pessoais, incluindo a supressão de números de documentos e outras informações pessoais dos representantes de contratantes e contratados nos artefatos da contratação, especialmente nos contratos.

A proteção de dados pessoais é um tema de grande relevância e está cada vez mais presente no contexto das contratações públicas. A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) estabelece diretrizes e responsabilidades para a proteção de dados pessoais, garantindo a privacidade e a segurança dessas informações.

Com base nos Pareceres nº 00009/2022/DECOR/CGU/AGU e nº 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, é recomendado que os gestores públicos adotem medidas para garantir a proteção de dados pessoais nas contratações públicas. Uma das recomendações é a supressão de números de documentos e outras informações pessoais dos representantes de contratantes e contratados nos artefatos da contratação, especialmente nos contratos.

Ao suprimir essas informações pessoais nos contratos, os gestores públicos estão cumprindo as disposições da LGPD, que estabelece princípios e diretrizes para a coleta, o armazenamento, o tratamento e o compartilhamento de dados pessoais. Essa medida contribui para a proteção da privacidade dos indivíduos envolvidos nas contratações públicas.

Os gestores públicos devem assumir a responsabilidade de proteger os dados pessoais dos representantes de contratantes e contratados, evitando a divulgação indevida ou o uso inadequado dessas informações. A supressão dos números de documentos e outras informações pessoais nos artefatos da contratação é uma medida simples, mas eficaz, para mitigar riscos relacionados à privacidade dos dados.

Além de cumprir as exigências legais, a supressão de informações pessoais nos contratos traz benefícios adicionais, como a redução do risco de uso indevido de dados, a proteção contra possíveis fraudes e o fortalecimento da confiança entre as partes envolvidas na contratação.

A proteção de dados pessoais nas contratações públicas é uma responsabilidade dos gestores públicos. A recomendação de supressão de números de documentos e outras informações pessoais nos artefatos da contratação, como os contratos, é uma medida eficaz para garantir a conformidade com a LGPD e proteger a privacidade dos indivíduos. Ao adotar essa prática, os gestores públicos contribuem



para uma cultura de proteção de dados e demonstram seu compromisso com a segurança e a privacidade das informações pessoais

Quanto aos prazos dos contratos de longa duração, esses contratos oferecem vantagens como a estabilidade de projetos de longo prazo, no entanto, apresentam preocupações sobre a concentração de mercado e o acesso a oportunidades para empresas de menor porte. A duração estendida dos contratos pode criar um cenário em que empresas maiores, com maiores recursos financeiros, possam prevalecer.

Isso poderia resultar em uma concorrência desigual e prejudicar a entrada de novos concorrentes no mercado, limitando as oportunidades para empresas menores terem condições isonômicas de participar de Licitações.

Mecanismos de proteção, como programas destinados a preservar pequenas empresas e nichos específicos, mostraram-se eficazes em manter a diversificação de fornecedores e evitar monopólios. A regra de contratação simultânea de múltiplos fornecedores, presente na Lei nº 14.133/2021, incentiva a competição e a diversificação de fornecedores. Essa abordagem pode evitar a dependência de um único contrato de longo prazo, promovendo a concorrência.

Para melhor esclarecimento, foi relacionado os prazos com os respectivos artigos e as possibilidades e condições para a formalização de contratos de longa duração:

- a) prazo de até 5 anos: Conforme o Artigo 106 da lei, a Administração pública pode celebrar contratos de serviços e fornecimentos contínuos com prazo de até 5 anos. No entanto, isso é permitido desde que a autoridade competente do órgão ou entidade contratante ateste a maior vantagem econômica proporcionada pela contratação plurianual. Além disso, é necessário que existam créditos orçamentários vinculados à contratação e que seja vantajoso mantê-los no início do contrato e em cada exercício subsequente;
- b) prorrogação por até 10 anos: O Artigo 107 da lei permite que os contratos de serviços e fornecimentos contínuos sejam prorrogados sucessivamente, respeitando um limite máximo de vigência de 10 anos. Essa prorrogação está condicionada à existência de previsão no edital da licitação original e à atestação da autoridade competente de que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração. Também é mencionada a

possibilidade de negociação com o contratado ou a extinção do contrato sem ônus;

- c) prazo de até 10 anos em casos específicos: Além dos contratos de até 5 anos e das prorrogações de até 10 anos, o Artigo 108 da lei permite que a Administração celebre contratos com prazo de até 10 anos em situações específicas descritas nas alíneas 'f' e 'g' do inciso IV e nos incisos V, VI, XII e XVI do Artigo 75 da mesma lei.

A introdução de contratos de até dez anos ou diretamente de dez anos oferece oportunidades significativas para as empresas licitantes e os gestores públicos. Embora o receio de concentração de mercado seja justificado, a legislação busca mitigar esse risco por meio de mecanismos de proteção e da adaptação de contratos ao longo do tempo.

Diversas normas federais têm sido promulgadas para aprimorar o planejamento, gestão e fiscalização dos contratos. Duas delas que se destacam são o Decreto 9.507/2018 e a Instrução Normativa (IN) 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. O Decreto 9.507/2018 enfatiza a necessidade de planejamento prévio para as contratações, bem como a precisão na definição do objeto do contrato, especialmente quando se trata de prestação de serviços. Além disso, estabelece cláusulas obrigatórias para esses contratos, bem como critérios para a repactuação e reajuste dos valores contratados.

Por sua vez, a IN 05/2017 regula as contratações de serviços executivos sob execução indireta pela Administração Pública federal. Ela compartilha a mesma abordagem do Decreto mencionado, exigindo critérios objetivos para o planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato. Dois pontos principais merecem destaque ao comparar essas normas com as disposições da Lei 14.133/21.

O primeiro ponto são os critérios de Reajuste e Repactuação, visto que a Lei 14.133/21 faz referência expressa à repactuação, diferentemente da Lei 8.666/93, que tratava apenas de reajuste. A repactuação é uma modalidade de reajuste que busca atualizar monetariamente o contrato, mas considerando não apenas índices inflacionários, mas também negociações entre trabalhadores e empresas. Isso leva em consideração mudanças nas condições de trabalho e serve como guia para identificar o impacto do tempo nos contratos.

A distinção entre reajuste e repactuação se deve à importância que a

Constituição confere aos acordos e convenções coletivas, e nesse momento salienta-se a necessidade do Gestor do contrato esteja também acompanhando a atualização das remunerações dos postos de trabalho de acordo com os acordos e ou convenções coletivas que a empresa contrata possui vínculo.

O segundo ponto é a cautela na Gestão Contratual. A Lei 14.133/21 se inspira nas normas federais existentes, como o Decreto 9.507/2018 e a IN 05/2017, ao enfatizar a importância de uma gestão contratual cuidadosa para evitar a responsabilidade subsidiária dos gestores. Isso significa que a lei incentiva um acompanhamento eficaz dos contratos para garantir o cumprimento das obrigações e evitar problemas futuros. As normas federais servem como referência para a Lei 14.133/21, demonstrando uma evolução nas práticas de contratação pública ao longo do tempo.

Outro aspecto relevante nas contratações com dedicação exclusiva de mão de obra é a sua vigência. O art. 105 menciona que a duração dos contratos deverá ser prevista em edital e no momento da contratação e a cada exercício financeiro, considerando a disponibilidade de créditos orçamentários e a previsão no plano plurianual. Feito essa observação o art 106 da NLL, afirma que os contratos podem ter um prazo de cinco anos, caso seja um serviço contínuo, observando as seguintes diretrizes;

- I. Autoridade competente do órgão atestar a vantagem econômica;
- II. A Administração atestar no início da contratação e a cada exercício, os créditos orçamentários vinculados à contratação;
- III. Ou a opção de extinguir o contrato, sem ônus, na falta de créditos orçamentários ou perda da vantagem oferecida pelo contrato (BRASIL, 2023).

A extinção antecipada do contrato também tem sua previsão no § 1º, inciso III do art. 106 que menciona esta possibilidade na próxima data de aniversário do contrato sem a possibilidade de acontecer a extinção em prazo inferior a dois meses, contado da referida data.

Da mesma forma que existe a antecipação do fim do contrato, há a possibilidade de prorrogação do contrato, considerando que a Lei 14.133/2021, estabeleceu um prazo máximo de vigência dos contratos continuados ao período equivalente a dez anos. O Enunciado 3 do Conselho da Justiça Federal prevê a seguinte condição;

A efetivação da prorrogação contratual prevista no art. 107 da Lei n. 14.133/2021 fica condicionada a uma avaliação qualitativa realizada pelo fiscal/gestor do contrato em relação aos serviços prestados pela contratada,

devendo utilizar-se de parâmetros objetivos de avaliação (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2022, p. 21).

A Lei nº 14.133/21 introduziu a referência explícita à repactuação, diferenciando quanto à Lei nº 8.666/93, que fazia menção apenas ao termo reajuste. A repactuação, uma forma específica de reajuste, tem como objetivo a atualização financeira dos contratos. No entanto, ao contrário do reajuste tradicional que considera índices de inflação, a repactuação leva em consideração o processo de negociação entre trabalhadores e empresas, resultando em mudanças nas condições de trabalho que, por sua vez, são usadas para determinar o impacto do tempo.

A razão para essa distinção é influenciada pela Constituição da República, que atribui importância aos acordos e convenções coletivas. Em contratos que envolvem dedicação exclusiva ou predominante de mão de obra, a repactuação se concentra nos custos associados a essa mão de obra, enquanto o reajuste tradicional aborda a variação de insumos.

A nova lei não somente se refere à repactuação para serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, mas também para serviços onde o uso da mão de obra é preponderante, embora a definição precisa desse termo não seja fornecida no artigo 6º. O artigo 135, inciso LIX, fornece o conceito de repactuação e destaca a obrigatoriedade de previsão no edital de licitação. Similarmente, o §7º do artigo 25 também traz essa exigência.

Comparativamente, o artigo 40 da Lei nº 8.666/1993 também previa a obrigatoriedade de previsão no edital para os critérios de reajuste do valor do contrato. O §4º do artigo 135 da nova lei reflete o §2º do artigo 54 da IN, permitindo repactuações em momentos diferentes para diferentes tipos de custos, como aqueles relacionados à mão de obra e aos insumos.

É relevante observar que há um entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) de que o reajuste é devido mesmo na ausência de previsão no edital, a fim de evitar enriquecimento indevido da Administração Pública e respeitar o princípio da boa-fé objetiva.

No ambiente de contratações públicas, a flexibilidade na gestão dos contratos é essencial para acomodar mudanças inevitáveis e garantir a efetividade do que foi contratado. As modificações são formalizadas por meio de um documento geralmente conhecido como termo de aditamento, mais comumente referido como termo aditivo, sendo utilizado para efetuar acréscimos ou reduções no escopo do contrato,

extensões de prazo, revisões de preços, entre outras alterações permitidas por lei que possam ser consideradas como modificações contratuais.

A decisão de efetuar uma alteração contratual pode ter natureza única ou múltipla, e a escolha pelo melhor instrumento de alteração contratual deve passar pelo estudo da NLL.

O Artigo 136 compartilha semelhanças com o parágrafo 8 do Artigo 65 da Lei nº 8.666/93, ao permitir a realização de modificações contratuais por meio de uma apostila ou termo de apostilamento em situações específicas. Essas situações englobam ajustes no valor contratual para reajustes e repactuações de preços, atualizações financeiras decorrentes das condições de pagamento, mudanças na identificação da contratada e alocação de recursos orçamentários.

As possibilidades de alterações contratuais estão previstas no art. 124 da NLL, que admite três espécies de modificações, conforme Quadro 15;

Quadro 15 – Espécies de alterações contratuais

(continua)

<b>Espécie de Alteração</b>	<b>Alteração Unilateral Qualitativa</b>	<b>Alteração Unilateral Quantitativa</b>	<b>Alteração Consensual</b>
<i>Descrição</i>	Modificação do projeto ou especificações para melhor adequação técnica aos objetivos.	Modificação do valor contratual devido a acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto.	Alterações realizadas por acordo mútuo entre as partes.
<i>Limites</i>	a) Até 25% do valor inicial atualizado do contrato. b) Até 50% para reformas de edifícios ou equipamentos, apenas em caso de acréscimos.	a) Até 25% do valor inicial atualizado do contrato. b) Até 50% para reformas de edifícios ou equipamentos, apenas em caso de acréscimos.	Alterações permitidas pela substituição de garantia, mudança no regime de execução ou fornecimento, modificação da forma de pagamento e restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.

Quadro 15 – Espécies de alterações contratuais

(conclusão)

<b>Espécie de Alteração</b>	<b>Alteração Unilateral Qualitativa</b>	<b>Alteração Unilateral Quantitativa</b>	<b>Alteração Consensual</b>
<i>Limites</i>	a) Até 25% do valor inicial atualizado do contrato. b) Até 50% para reformas de edifícios ou equipamentos, apenas em caso de acréscimos.	a) Até 25% do valor inicial atualizado do contrato. b) Até 50% para reformas de edifícios ou equipamentos, apenas em caso de acréscimos.	Alterações permitidas pela substituição de garantia, mudança no regime de execução ou fornecimento, modificação da forma de pagamento e restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.
<i>Justificativa</i>	Melhor adequação técnica ao projeto e especificações.	Modificação quantitativa do objeto contratado.	Necessidade de substituição, restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.
<i>Modificação do Valor</i>	Sim	Sim	Pode envolver ajuste do valor contratual para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro.
<i>Autorização Prévia</i>	Pode ser realizada pela Administração unilateralmente, desde que dentro dos limites estabelecidos.	Pode ser realizada pela Administração unilateralmente, nos limites estabelecidos.	Depende do acordo mútuo entre as partes.
<i>Finalidade</i>	Melhorar adequação técnica e funcional do contrato.	Ajustar o valor contratual devido a alterações quantitativas.	Adaptar o contrato a circunstâncias equilíbrio econômico-financeiro.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023) com base na Lei 14.133/2021.

Considerando as definições de alterações contratuais apresentadas temos:

- a) atualização: A atualização está relacionada à possibilidade de atrasos nos pagamentos devidos pela Administração. Em outras palavras, busca compensar a inflação ou a perda de valor da moeda que possa ocorrer

durante o período em que os pagamentos estão pendentes. Ela tem como objetivo evitar que o contratado sofra prejuízos devido à demora nos pagamentos;

- b) reajuste: O reajuste é a correção do valor de um contrato para preservar o poder aquisitivo da moeda diante da inflação. De acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), o reajuste está estabelecido tanto no edital quanto no modelo de minuta contratual, sendo uma exigência e não uma escolha discricionária do gestor. Ele é pré-determinado por um índice já estabelecido no momento da assinatura do contrato;
- c) repactuação ("Revisão de Preços"): A repactuação, também conhecida como revisão de preços, é aplicável a contratos que envolvem a prestação contínua de serviços. Seu objetivo é ajustar os valores do contrato de acordo com os novos preços de mercado que possam surgir ao longo do tempo. A repactuação difere do reajuste, pois no reajuste o índice já é definido previamente, enquanto na repactuação os valores são revistos com base nas mudanças reais nos preços de mercado.

Para o entendimento dos instrumentos de alteração contratual, foi elaborado o Quadro 16 que demonstra de forma comparativa as diferenças entre os termos aditivos e de apostilamento;

Quadro 16- Comparativo entre os instrumentos de alteração contratual

<b>Aspecto</b>	<b>Termo de Apostilamento</b>	<b>Termo Aditivo</b>
Natureza	Registro de implemento de uma condição prevista no contrato.	Documento que materializa uma alteração contratual.
Inclusão/Exclusão	Inclui algo novo ou exclui algo já previsto no contrato.	Introduz algo novo ou remove algo previsto no contrato.
Modificação Contratual	Não resulta em uma modificação substantiva do contrato.	Provoca uma alteração significativa no contrato.
Exemplo	Registro de reajuste de preço já previsto no contrato.	Adição de um novo serviço não previsto no contrato.
Alterações Contratuais	Não implica em mudanças contratuais.	Envolve mudanças contratuais substanciais.
Finalidade	Registrar cumprimento de termos contratuais preestabelecidos.	Formalizar e autorizar mudanças no contrato.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

O uso adequado do Termo de Apostilamento e do Termo Aditivo depende das circunstâncias específicas e das disposições contratuais ou regulamentares aplicáveis,

Para Justen (2021), enquanto o apostilamento é mais apropriado para registrar o cumprimento de condições já previstas no contrato, o termo aditivo é essencial para formalizar alterações substanciais ou a inclusão/exclusão de elementos contratuais não previstos inicialmente

Formalizar o reequilíbrio dos contratos administrativos ou recomposições que se diferenciam de outros conceitos, segundo Amorim (2021), como atualização, reajuste e repactuação contratual, por terem previsão contratual específica, a prática adequada é realizar um aditivo contratual

É essencial ressaltar que após o término da vigência do contrato, não é mais viável celebrar um aditivo contratual, nem tampouco realizar um apostilamento. Nesse sentido, é altamente recomendado que o gestor público exerça cautela para assegurar que os reajustes contratuais sejam apostilados assim que as condições necessárias forem preenchidas, evitando atrasos indevidos no processo de reajuste.

#### 4.3 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Com o entendimento da evolução da terceirização no Brasil, graças ao novo compêndio jurídico de acordo com a Lei n. 13.429/2017 foi uma tentativa malsucedida de ampliar indefinidamente as possibilidades de terceirização. A adoção da expressão "serviços determinados e específicos" na referida lei manteve a lógica da especialização, permitindo apenas a terceirização de atividades periféricas e acessórias, que exigem um conhecimento específico por parte do prestador do serviço.

No entanto, a Reforma Trabalhista (Lei n. 13.467/2017) posteriormente alterou os artigos 4º-A e 5º-A da Lei n. 6.019/74, estabelecendo de forma expressa que as empresas podem transferir livremente a execução de suas atividades a terceiros, inclusive sua atividade principal (*core business*).

Após a superação do critério da temporariedade com a edição da Súmula n. 331 do TST em 1993, a Reforma Trabalhista (Lei n. 13.467/2017) eliminou também a exigência de especialização dos serviços contratados com terceiros. Dessa forma, o processo de terceirização no Brasil evoluiu ao longo das décadas, permitindo uma organização mais flexível, horizontal e enxuta das atividades empresariais. A licitude

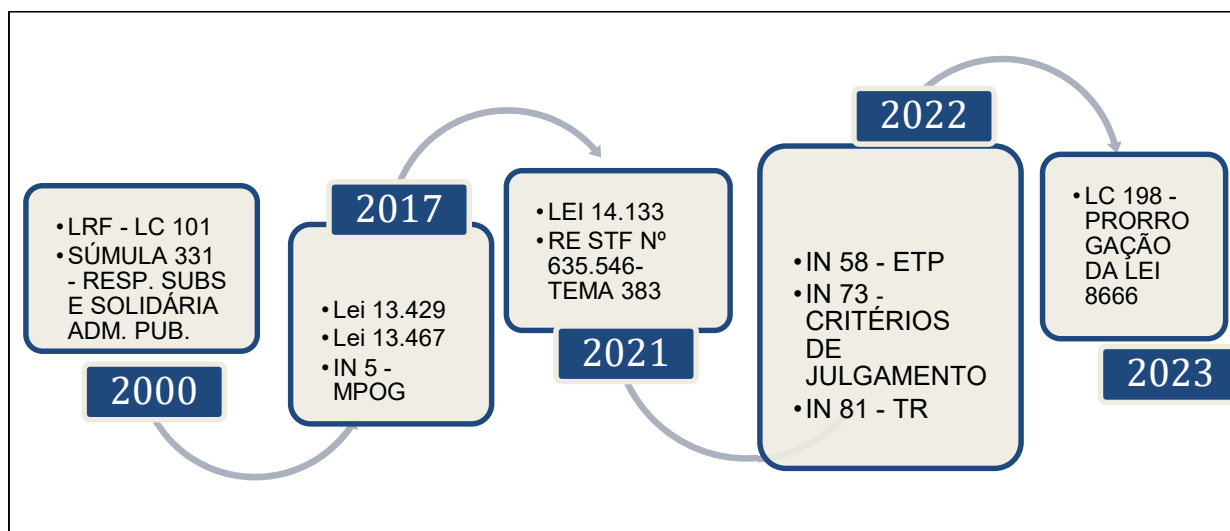


da terceirização não depende se ela incide sobre atividades-fim ou meio, mas sim se ocorre sem os elementos da relação de emprego e com garantia de idoneidade da prestadora de serviços.

As inovações legais e o posicionamento do STF impulsionaram a mudança na jurisprudência trabalhista sobre o tema. A aplicação da Súmula 331 do TST, que completa 10 anos este ano, perdeu força e vem caindo em desuso, pois decisões que negam vigência à Lei e se posicionam contrariamente ao entendimento sedimentado pelo STF não se sustentam.

É evidente que essa mudança no panorama jurídico permitiu que a terceirização fosse estabelecida de forma ampla, geral e irrestrita, sem distinção sobre a natureza da atividade a ser desempenhada pelo terceiro, seja ela acessória ou principal. Com a eliminação da exigência de especialização e temporalidade, a terceirização passou a ser vista como uma ferramenta para redução de custos trabalhistas, amplamente adotada pelas Instituições Federais de Ensino, autorizada pelos Poderes Legislativo e Executivo, e respaldada pelo Poder Judiciário.

Figura 6 - Da evolução da terceirização



Fonte: Elaborador pelo autor (2023).

De acordo com a Instrução Normativa nº 5/2017, que estabelece as regras e diretrizes para o procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, o primeiro passo que os órgãos ou entidades da administração pública devem observar é o planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato (BRASIL, 2017).

Esse processo de planejamento é fundamental para garantir uma contratação eficiente, transparente e que atenda às necessidades da Administração Pública, evitando possíveis problemas ou irregularidades durante a execução do contrato de prestação de serviços.

O planejamento adequado deve levar em consideração as especificidades do serviço a ser contratado, a identificação das necessidades, a estimativa de recursos financeiros, a definição dos critérios de seleção do fornecedor, bem como a definição das responsabilidades e mecanismos de acompanhamento e fiscalização do contrato durante toda a sua vigência.

Com a Lei de Licitação 14.133/21 um regulamento próprio contendo regras específicas sobre a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação, bem como a atuação dos fiscais e gestores de contratos contendo regras específicas foi apresentado nessa norma, trazendo contornos mais precisos sobre a gestão e fiscalização dos contratos, temos os principais tópicos do novo modelo de gestão de contratos terceirizados:

- a) execução acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais (art. 117, *caput*);
- b) o fiscal, preferencialmente ser servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública (art. 7º, inciso I);
- c) respeito a segregação de função (art. 7, §1º) e capacitação para desempenho das atividades;
- d) Termo de referência e seu conceito (art. 6º, Inc XXIII), e suas alíneas “E”, “F”, “G”, que especifica itens importantes nos contratos de Dedicção Exclusiva de Mão de Obra.

Finalizando o atual cenário da terceirização, conforme estabelecido no Art. 6º, inc. XVI, o envolvimento da alocação de recursos humanos de maneira exclusiva para a realização das atividades especificadas no contrato, temos requisitos fundamentais desse modelo de execução contratual que são os seguintes:

- a) Empregados à Disposição do Contratante: Nesse modelo, os empregados do contratado ficam disponíveis nas dependências do contratante para prestar os serviços acordados. Isso garante uma proximidade física e operacional entre os recursos humanos e as atividades do contratante,

facilitando a comunicação, a coordenação e o acompanhamento dos trabalhos;

- b) Não Compartilhar Recursos Humanos e Materiais: O contratado não deve alocar os recursos humanos e materiais alocados para a execução do contrato em outras atividades ou contratos simultâneos. Isso assegura que os profissionais alocados estejam dedicados exclusivamente às tarefas e metas do contrato em questão, evitando conflitos de prioridades e garantindo a qualidade e o foco nas entregas;
- c) Fiscalização da Distribuição e Controle: O contratado deve permitir que o contratante exerça a fiscalização quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos contratos. Isso envolve a transparência na alocação de funcionários, a manutenção de registros claros e a disponibilidade de informações para que o contratante possa monitorar e verificar se os termos do contrato estão sendo cumpridos conforme acordado.

Esses requisitos buscam assegurar a eficácia e a integridade do regime de dedicação exclusiva de mão de obra, minimizando riscos de conflito de interesses, garantindo a qualidade das entregas e permitindo um maior controle por parte do contratante sobre a execução do contrato, atualizando a Terceirização nesse novo compêndio legislativo, se adequando as novas demandas da Gestão Pública.

No âmbito da terceirização de serviços, a subordinação é um ponto de preocupação. Ela é caracterizada pelo controle exercido pela Administração contratante diretamente sobre os empregados terceirizados. Esse exercício de poder pode minar a autonomia e a independência que caracterizam a relação entre as partes na terceirização.

Ao contrário da subordinação direta, a terceirização demanda a sujeição indireta na relação entre a Administração Pública contratante e os empregados terceirizados. Nesse cenário, o papel do preposto se torna crucial. O preposto atua como intermediário, facilitando a comunicação e a supervisão das atividades dos terceirizados, sem exercer controle direto sobre eles.

O preposto é o agente responsável por mediar a relação entre a Administração contratante e os empregados terceirizados. Sua função envolve a coordenação das atividades, o repasse de diretrizes operacionais e a garantia de que as metas e

padrões de qualidade sejam cumpridos. No entanto, o preposto não deve exercer poderes de controle que caracterizariam uma relação de subordinação direta.

A Lei nº 14.133/2021 apresenta diretrizes específicas para a execução desses contratos, destacando a relevância do preposto na preservação da independência da relação entre as partes envolvidas. O artigo 118 da referida lei estabelece a obrigatoriedade de o contratado manter um preposto aprovado pela Administração no local da obra ou serviço. O preposto exerce um papel de representação do contratado durante a execução do contrato, facilitando a comunicação e coordenação das atividades entre as partes.

Um dos aspectos centrais do papel do preposto é a orientação do pessoal terceirizado. O preposto é encarregado de guiar e instruir os empregados terceirizados, assegurando que estejam alinhados com as diretrizes estabelecidas no contrato. Isso ajuda a manter a independência e a autonomia da relação entre a Administração contratante e os terceirizados.

Segundo Almeida (2022) e o TCU, o entendimento quanto à atuação do preposto é fundamental para evitar a formação de vínculos de subordinação entre a Administração contratante e os empregados terceirizados. O preposto tendo uma atuação de intermediador entre os integrantes do órgão ou entidade e os terceirizados, pode contribuir para a manutenção de uma relação equilibrada e transparente.

Pois o instituto da “ingerência administrativa”, ou seja, a interferência da Administração Pública deve ser mitigada, sendo restrita as tarefas e atividades a serem cumpridas em uma unidade de setor de atuação deste colaborador terceirizado.

Atribuições de seleção, gestão dos direitos trabalhistas, remanejamento e rescisão dos colaboradores terceirizados é de responsabilidade da empresa contratada. Embora o preposto seja o principal intermediário na comunicação com os empregados terceirizados, situações excepcionais podem exigir a interferência direta do fiscal ou outro servidor. Isso ocorre apenas em casos de faltas graves cometidas pelo funcionário da empresa contratada, justificando uma intervenção imediata.

A interação entre os setores público e privado nesse contexto, ressaltando tanto os desafios quanto às oportunidades intrínsecos à modernização administrativa e à adoção de tecnologias emergentes, são impulsionadas pela nova Lei de licitação. A integração tecnológica de acordo com Leitão (2022), é componente chave da governança na Administração Pública, é um fenômeno relevante e transformador. O aprimoramento dos serviços públicos por meio de inovações tecnológicas demonstra

a busca pela eficiência, transparência e acessibilidade.

A Lei nº 14.133/21, ao conferir atenção especial às novas tecnologias, demonstra o reconhecimento da sua importância na Administração Pública. O estímulo à inovação e ao desenvolvimento sustentável é um passo importante na direção certa, incentivando a modernização dos processos e a contribuição para o crescimento nacional.

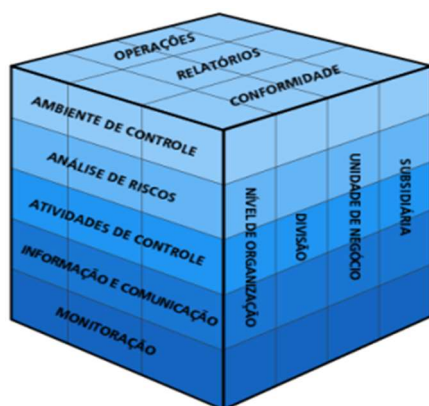
A crescente influência da governança e integração tecnológica na Administração Pública é um reflexo do constante esforço pela melhoria e modernização dos serviços oferecidos aos cidadãos. A Lei nº 14.133/21 e as políticas de incentivo à inovação são passos significativos na direção da modernização, exemplos de melhorias nesse aspecto perpassa pela gestão de risco, somado ao uso de ferramentas administrativas, podem auxiliar a gestão e a fiscalização dos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra a terem melhores resultados.

O gerenciamento de riscos é um processo estratégico que envolve a identificação, avaliação, administração e controle de possíveis eventos ou situações que possam impactar a consecução dos objetivos de uma organização (BRASIL, 2016). De acordo com o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), a gestão de riscos corporativos é um processo conduzido por toda a estrutura organizacional, incluindo conselho de administração, diretoria e demais funcionários. Esse processo é orientado para o estabelecimento de estratégias destinadas a identificar potenciais eventos em toda a organização que possam afetar seu funcionamento. Além disso, tem como objetivo administrar os riscos de maneira a mantê-los alinhados com a tolerância ao risco da organização, garantindo, assim, um nível razoável de segurança no cumprimento dos objetivos da entidade (COSO, 2023).

Para citar uma abordagem tecnológica, foi identificado em caráter exemplificativo no uso de tecnologias na governança com foco em gestão de riscos na administração pública o instituto do COSO-I cujo controle interno é conceituado como um "processo planejado e executado pelos gestores para mitigar riscos e atingir metas". Concomitantemente, risco é descrito como a "probabilidade de ocorrência de um evento que possa influenciar a realização de metas". O COSO-I estabelece um padrão de avaliação e refinamento dos controles internos por meio de cinco componentes: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividade de controle, informações e comunicações, e monitoramento (BRASIL, 2019).

Na Figura 7 extraída do Tribunal de Contas da União, o COSO-I é descrito mediante uma figura geométrica no formato de cubo em que é mostrado três lados vistos como os tipos de objetivos, níveis de estrutura organizacional e os componentes.

Figura 7- COSO I – Estrutura Tridimensional



Fonte: Brasil (2019).

As perspectivas que se desdobram nas três faces do cubo do COSO-I podem ser interpretadas como uma abrangente conjunção de atividades, recursos e facilitadores essenciais ao processo de controle interno, aplicável em todos os níveis de uma instituição. O propósito subjacente é assegurar a concretização de metas específicas inerentes às dinâmicas organizacionais comuns (BRASIL, 2019).

Embora a avaliação de riscos seja um dos componentes integrantes, o COSO-I tem como seu principal foco o próprio processo de controle interno da organização sendo uma estrutura tecnológica voltada para o aprimoramento do controle interno, que incorpora, no entanto, práticas de avaliação de riscos. Contudo, é importante ressaltar que sua concepção não foi orientada para ser uma abordagem abrangente de gestão de riscos em seu sentido mais amplo (BRASIL, 2019).

As recomendações e orientações feitas pelo TCU vem no sentido de avaliar os resultados que são entregues nas contratações públicas, e no caso da mão de obra terceirizada, acompanhar as entregas dos serviços prestados dentro da UNIFAL-MG, como uma unidade acadêmica, devem ser feitos por sistemas integrados capazes de monitorar, informar, controlar e medir os riscos dos serviços contratados.

Desataca-se aqui a integração do setor de gestão e fiscalização de contratos com o setor de tecnologia da informação da instituição que pode oferecer recursos

capazes de mensurar o quanto a mão de obra é presente nas atividades, considerando a presença desses servidores terceirizados em ações institucionais, no cumprimento das normas, bem como naquilo que é demandado nos setores da Universidade, para atender as necessidades do corpo docente e discente.

A complexidade dos controles dos custos dessa mão de obra, detém uma relação da prestação de serviço relacionada com a capacidade de mensurar os custos mensais dessa mão de obra em detrimento da frequência desses trabalhadores na entrega de resultados diários. Todo esse controle demandam uma certa robustez nos sistemas, de forma inclusive a funcionar de forma integrada com o contrato celebrado, alinhando cadastro e documentação de todos os colaboradores terceirizados com a frequência das entregas feitas. Tecnologia e banco de dados integrados e sistematizados, se tornam ferramentas necessárias para comprovar a prestação de serviço, bem como atestar pagamentos as empresas terceirizadas, como será demonstrado nos itens seguintes.

#### **4.3.1 Fiscalização de contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra**

A fiscalização de contratos terceirizados se tornou algo importante com a instituição da Lei 14.133/2021, ao ponto de ter artigos referenciando tal função nesses contratos de longa duração, e a justificativa se faz presente, visto que em boa parte das instituições públicas essa prestação de serviço tornou-se essencial para o bom andamento não só da manutenção das dependências destas instituições, mas também como uma mão de obra que se tornou apoio na atuação administrativa. Com isso referendar esse instituto na nova lei foi algo natural a ser feito.

Tendo isso como base para iniciar esse tópico, os trabalhos que devem ser realizados seguem um *modus operandi*, que foi estabelecido como um roteiro sugestível de como atuar com a fiscalização de modo eficiente e eficaz quanto aos resultados pretendidos.

A realização da fiscalização de contratos, como estipulado no Artigo 117 da Lei nº 14.133/2021, é um procedimento fundamental para assegurar a correta execução dos contratos administrativos. Esse acompanhamento é necessário pelos motivos expostos no Quadro 17 que expõe os benefícios da fiscalização.

Quadro 17 - Benefícios da Fiscalização de contratos.

<b>Benefícios da Fiscalização de contratos.</b>	<b>Descrição</b>
Garantia de Cumprimento Contratual	Assegura o estrito cumprimento de todas as cláusulas e condições contratuais.
Prevenção de Irregularidades	Detecta e previne práticas inadequadas, mantendo a integridade nas relações contratuais.
Qualidade e Eficiência	Garante qualidade dos bens/serviços e eficiência na execução do contrato.
Interpretação das Cláusulas Contratuais	Esclarece dúvidas, evitando mal-entendidos e disputas futuras.
Tomada de Decisões Informadas	Permite decisões ágeis diante de imprevistos ou necessidades de ajustes.
Monitoramento Financeiro	Acompanha uso dos recursos, verifica pagamentos e faturamentos.
Atendimento aos Requisitos Legais e Normativos	Garante conformidade com leis, regulamentos e normas, evitando sanções legais.
Transparência e Responsabilidade	Promove transparência e responsabilização nas relações de contrato.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A fiscalização de contratos, conforme estabelecido no Artigo 117 da Lei nº 14.133/2021, é crucial para garantir que os contratos administrativos sejam executados de maneira eficiente, transparente e de acordo com as cláusulas acordadas, beneficiando tanto a Administração quanto os contratados.

O artigo 117 da Lei 14.133/2021 estabelece que a execução do contrato público deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, que são representantes da Administração. Esses fiscais devem ser especialmente designados de acordo com os requisitos estabelecidos no artigo 7º da mesma lei. Além disso, os fiscais do contrato podem ser substituídos por outros representantes da



Administração.

Portanto, de acordo com o artigo 117 da Lei 14.133/2021, os gestores e fiscais de contratos públicos devem ser representantes da Administração, designados conforme os requisitos estabelecidos na lei. Isso pode incluir servidores públicos ou outros agentes designados para exercer essa função.

A lei não especifica categorias específicas de pessoas que podem atuar como gestores e fiscais de contratos públicos, mas destaca a importância de que esses representantes tenham o devido conhecimento e capacidade para exercer suas atribuições de acompanhamento e fiscalização do contrato.

De acordo com o artigo 7º da Lei 14.133/2021, os requisitos que devem ser observados para ser gestor ou fiscal de contratos são os seguintes;

- I. Ser, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública.
- II. Ter atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuir formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público.
- III. Não ser cônjuge, companheiro, ou possuir vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade até o terceiro grau, com licitantes ou contratados habituais da Administração, nem possuir vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com eles (BRASIL 2021).

De acordo com o previsto, depreende-se que para atuar como gestor ou fiscal de contratos públicos, é necessário preencher esses requisitos estabelecidos na lei, que visam garantir a imparcialidade, a competência e a integridade dos agentes públicos envolvidos na execução dos contratos.

A eficaz gestão e fiscalização de contratos públicos são essenciais para garantir a correta execução das obrigações contratuais, a qualidade dos serviços prestados e a otimização dos recursos públicos. No entanto, muitos servidores que desempenham essas funções enfrentam diversas complexidades para o bom cumprimento do contrato; aferição da qualidade do serviço prestado, cumprimento das obrigações contratuais, cumprimento das obrigações trabalhistas e encargos sociais e até mesmo a aplicação de sanções ao contratado requer treinamento e capacitação.

Na própria lei de licitações há previsão de capacitação necessária para os servidores, com previsão inclusive no Estudo técnico preliminar conforme art. 18, § 1, inciso X, além de haver acórdãos do TCU que determinam tal obrigação, como segue neste exemplo;

**Acórdão nº 730/2019** – Plenário 9.4. com fundamento no art. 250, inciso III, Regimento Interno do Tribunal, recomendar ao *omissis* que avalie a conveniência e a oportunidade de se associar a outros órgãos e entidades

locais, [...], a fim de viabilizar a participação de seus servidores em eventos de capacitação voltados à gestão de licitações e contratos (BRASIL, 2019).

Conhecimento em legislação trabalhista, segurança e saúde do trabalhador e os custos envolvidos aos postos de trabalho que estão sendo contratados são requisitos que devem ser observados para o bom andamento do contrato, bem como das entregas, que devem ser feitas por essa mão de obra.

Para maior eficiência dos trabalhos de gestão e fiscalização de contratos, considerando todas as etapas que antecedem os institutos em pauta, temos desde a demanda inicial por esse tipo de prestação de serviço, até o encerramento do instrumento que vincula o contratante e o contratado, vários profissionais inseridos nesse fluxo de processos e procedimentos para o bom andamento da administração pública.

Partindo então destes pressupostos, deve ser observado pela administração pública a previsão de um novo princípio inserido na nova legislação, que é a segregação de funções para o acompanhamento da execução contratual, previsto no art. 5º e 7º, §1º da Lei 14.133/2021. O princípio da segregação de funções é um importante conceito em contratos públicos que visa garantir a transparência, a imparcialidade e a prevenção de riscos, sendo relevante no acompanhamento da execução contratual.

O artigo 7º estabelece que a autoridade máxima do órgão ou entidade, ou quem as normas de organização administrativa indicarem, deve observar o princípio da segregação de funções. Isso significa que não é permitida a designação do mesmo agente público para atuar simultaneamente em funções que apresentem riscos significativos. A ideia por trás desse princípio é evitar a concentração excessiva de poderes em um único agente, reduzindo assim a possibilidade de ocorrência de erros e fraudes que possam ser ocultados. No contexto do acompanhamento da execução contratual, o princípio da segregação de funções se reflete na distinção entre o fiscal de contratos e o gestor de contratos. Essas duas funções têm responsabilidades distintas e complementares, conforme previsto no Quadro 18

Quadro 18 - Atribuições do Fiscal e Gestor de contratos

<b>Aspecto</b>	<b>Fiscal de Contratos</b>	<b>Gestor de Contratos</b>
<b>Atribuições</b>	Acompanhamento contínuo da execução do contrato	Condução global do contrato
	Avaliação da qualidade dos serviços prestados	Planejamento do contrato
	Verificação do cumprimento das obrigações	Monitorização dos resultados
	Registro de eventuais irregularidades	Comunicação com as partes envolvidas.
	Tomada de medidas para corrigir irregularidades	Tomada de decisões estratégicas.
	Envolvimento no recebimento provisório.	Envolvimento no processo de recebimento definitivo após a verificação das obrigações
<b>Enfoque</b>	Foco em detalhes operacionais	Foco em questões estratégicas
	Conformidade contratual	Gestão do contrato como um todo
<b>Interação com contratado</b>	Identificação de irregularidades	Negociação de ajustes contratuais
	Solicitação de correções	Discussões de desempenho e resultados
<b>Interação com a Administração</b>	Comunicação de problemas e desvios.	Apresentação de relatórios
	Sugestões de ações corretivas.	Orientações e informações estratégicas
<b>Enfoque na Qualidade</b>	Avalia a conformidade com as especificações e padrões de qualidade	Avalia o desempenho geral do contrato e busca melhorias

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A separação entre o fiscal e o gestor de contratos atende ao princípio da segregação de funções, impedindo que um único agente tenha o poder de fiscalizar e gerir o contrato ao mesmo tempo. Isso contribui para a transparência, a equidade e a integridade no processo de contratação pública, reduzindo a possibilidade de conflitos de interesse e de ocorrência de práticas inadequadas.

Seguindo no acompanhamento da gestão e fiscalização dos contratos, após a distinção de atribuições dos principais atores envolvidos nesse instituto jurídico, destaca-se que a NLL, não traz um regramento específico no que se refere as

atividades do gestor e fiscal, contudo ela faz referência em três momentos a necessidade de descrever, previamente, como ocorrerá o acompanhamento da execução contratual, são eles:

Figura 8 – Previsão legal da execução contratual

ART. 6º XXIII - TERMO DE REFERÊNCIA	ART. 25 - EDITAL	ART. 92 XVIII - CONTRATO (Cláusulas)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Alínea f) - Modelo de gestão do contrato que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento</li> </ul>

Fonte: Elaborada pelo autor (2023).

O acompanhamento da prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra deve seguir um roteiro pré-estabelecido, a sugestão de gestão contratual é que haja na instituição um manual de gestão que registra as competências, atribuições e responsabilidades dos setores e dos servidores que irão atuar na execução contratual, seguindo um fluxo processual. Juntamente com esse manual um planejamento de como será a fiscalização, consolida a metodologia, os procedimentos, os controles e os recursos necessários à fiscalização da execução dos serviços pela equipe designada.

O papel da fiscalização contratual tem uma ênfase na execução das atividades acordadas, visto que o próprio TCU na Portaria nº 444/2018 traz uma definição pertinente quanto a essa atividade;

É o conjunto de procedimentos destinados à verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o cumprimento do contrato, bem como apoiar a unidade gestora na fiscalização da regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária da contratada, no que couber (BRASIL, 2018).

A observação da prestação de serviços de acordo com as obrigações contratuais é um aspecto crucial no processo de fiscalização de contratos públicos. A fiscalização não só garante a qualidade técnica dos serviços prestados, mas também verifica o cumprimento de outras obrigações, como as administrativas e trabalhistas. A Instrução Normativa nº 05/2017 em seu art. 40, estabelece definições claras para os atores envolvidos na execução do contrato:

Art. 40. O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, de acordo com as seguintes disposições:

I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

II - Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V deste artigo;

III - Fiscalização Administrativa: é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento (BRASIL, 2017).

A distinção entre fiscalização técnica e administrativa é fundamental para abordar diferentes aspectos da execução contratual. A fiscalização técnica assegura a qualidade e conformidade dos serviços prestados, enquanto a fiscalização administrativa garante a integridade das obrigações legais e trabalhistas relacionadas à mão de obra envolvida no contrato. Ambos os tipos de fiscalização são essenciais para garantir a execução contratual de acordo com as regulamentações vigentes.

Seguindo no entendimento da NLL, no que diz respeito a fiscalização, o ponto a ser observado agora são as medidas assecuratórias quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas. A administração pública tem o papel de estabelecer as competências, atribuições e responsabilidades dos agentes públicos que devem acompanhar a execução contratual, de modo a assegurar que a empresa contratada cumpra com as obrigações contratuais com seus empregados, bem como quanto aos encargos sociais.

A aplicação da gestão de riscos nesse escopo do contrato, reflete no bom

andamento do departamento pessoal e gestão de pessoas, visto que a conformidade quanto aos pagamentos dos funcionários e as obrigações trabalhistas são indicativos de que a empresa irá cumprir com sua parte no contrato público.

O papel então dos fiscais, principalmente os administrativos, se torna relevante para o acompanhamento da execução do contrato, tendo a responsabilidade de um acompanhamento mensal, como indicado pelo TCU, mitigando a possibilidade de eventuais inadimplências tanto em relação aos colaboradores terceirizados, quanto aos órgãos responsáveis pelo recolhimento dos encargos sociais.

O inciso XVI do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021 estabelece que os serviços contínuos com esse regime são aqueles cuja execução contratual demanda a possibilidade de fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos contratos. Esse conceito evidencia as obrigações mútuas entre as partes envolvidas, visando garantir a transparência e eficiência na prestação de serviços terceirizados.

A fiscalização e supervisão dos recursos humanos alocados aos serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, traz a exigência de assegurar que o contratante possua meios eficazes para monitorar a adequada distribuição e utilização dos recursos humanos, bem como para manter controle sobre a qualidade dos serviços prestados. Dessa forma, a legislação promove a transparência e a responsabilidade no ambiente terceirizado.

Um dos aspectos centrais da terceirização é a ausência de subordinação direta entre os empregados terceirizados e o órgão ou entidade contratante. O empregado terceirizado se subordina à empresa terceirizada, estabelecendo um vínculo empregatício indireto com a Administração contratante. A ocorrência de subordinação direta configura irregularidade grave, contrapondo a essência da terceirização como um modelo de flexibilização das relações de trabalho.

Ao estabelecer diretrizes claras para a fiscalização e supervisão dos recursos humanos nesses contratos, a legislação promove a *accountability* e a qualidade na prestação de serviços terceirizados. Além disso, a definição da natureza do vínculo empregatício reafirma a essência da terceirização como um arranjo laboral distinto, com impactos significativos nas relações de trabalho e na administração pública.

#### 4.3.1.1 Início da execução

Importante frisar que ainda não há orientações indicando mudanças na execução contratual, mas tão somente a previsão de planejamento, governança e *compliance* com base na nova lei de licitações, com isso o protagonismo da Instrução Normativa da Secretaria de Gestão (MGI) Nº 05/2017, ainda continua. A recomendação no início das atividades com a nova empresa contratada é a indicação de reunião com os seguintes tópicos a serem decididos para a execução contratual, conforme o Quadro 19;

Quadro 19 – Tópicos a serem abordados na primeira reunião

Etapa	Detalhes
Convocação Formal	- O Gestor do Contrato emite convocação formal aos fiscais designados e à Contratada para a reunião.
	- Outros envolvidos no processo de contratação podem ser convidados a participar, a critério do Gestor.
Indicação do Preposto	- A Contratada formalmente indica o preposto, fornecendo dados pessoais e funcionais.
Apresentação do Plano Complementar	- Se houver, a Contratada apresenta o plano complementar, com estratégias adicionais.
Plano de Fiscalização	- Apresentação do plano de Fiscalização, abrangendo:
	- Informações sobre obrigações contratuais a monitorar.
	- Estratégias para eficiência na execução do objeto do contrato.
	- Método de avaliação dos resultados obtidos.
Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo	- Esclarecimento sobre a necessidade do termo de sigilo, se aplicável.
	- Garantia de confidencialidade de informações sensíveis do contrato.
Declaração de Nepotismo	- Explicação sobre a apresentação da Declaração de Nepotismo, se relevante.
Procedimento para Comunicação de Ocorrências	- Informação de que ocorrências serão comunicadas à Contratada via Ofício, com confirmação de recebimento.
	- Formalização das situações que necessitam atenção ou ação da Contratada.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Durante a reunião, deve ser esclarecido que as ocorrências serão comunicadas à Contratada por meio de Ofício, com confirmação de recebimento. Esse processo

formaliza as situações identificadas que demandam atenção ou ação por parte da Contratada. A realização dessa reunião inaugural, devidamente registrada em ata, proporciona o gerenciamento eficaz do contrato, estabelecendo parâmetros claros, expectativas mútuas e procedimentos para monitoramento e resolução de questões pertinentes à execução contratual.

O fiscal administrativo, uma vez designado, desempenha suas funções de forma centralizada na Divisão de contratos e convênios. Sua responsabilidade principal é acompanhar os aspectos administrativos relacionados à execução dos serviços nos contratos D.E.M.O. Isso inclui a verificação das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como a tomada de providências oportunas nos casos de inadimplência.

Nesse contexto, há dois momentos de fiscalização relevantes: o primeiro é a fiscalização de início de contrato, conforme ilustrado no Apêndice G. O segundo é a fiscalização administrativa mensal no Apêndice H. Ambos os momentos visam garantir o cumprimento das obrigações contratuais e o devido acompanhamento das questões administrativas ao longo da vigência do contrato.

#### 4.3.1.2 Fiscalização Técnica

O principal objetivo do fiscal técnico de contrato é assegurar que a execução do contrato esteja ocorrendo de acordo com as cláusulas e termos estabelecidos no acordo contratual. Para alcançar esse objetivo, o fiscal adota uma abordagem de supervisão ativa e eficaz, focando na qualidade, conformidade e eficiência da execução do contrato.

Segundo Almeida (2022), avaliação da execução do contrato pode ser realizada por meio de diversas ferramentas, tais como, Instrumento de Medição de Resultado (IMR). O IMR é uma forma de mensurar e quantificar os resultados alcançados pela Contratada. Ele pode incluir indicadores-chave de desempenho que refletem a qualidade, eficiência e impacto das atividades executadas.

Outra forma de avaliar as entregas de serviço, é por meio de Ordem de Serviço, que pode acompanhar a realização de tarefas ou atividades pontuais, avaliando a qualidade e o tempo de execução.

Finalizando temos a Avaliação do Público Usuário em que o fiscal pode se valer do feedback e avaliações do público usuário dos serviços contratados. Isso fornece



uma perspectiva externa sobre a eficácia e a qualidade das atividades prestadas.

A combinação dessas abordagens possibilita uma avaliação abrangente e precisa da execução contratual. O fiscal não apenas verifica a conformidade com as cláusulas contratuais, mas também garante que os resultados estejam alinhados com os objetivos definidos. Isso promove uma abordagem mais holística da supervisão do contrato, enfatizando a qualidade, eficácia e satisfação de todas as partes envolvidas.

O processo de mapeamento começou com a análise das atividades de fiscalização técnica. Após ser designado, o fiscal técnico atua presencialmente nas unidades da UNIFAL-MG para acompanhar e avaliar a execução dos serviços de acordo com os termos do contrato. Em resumo, como ilustrado no Apêndice H, durante a fiscalização mensal, esse agente utiliza um documento chamado Indicador de Medição de Resultado (IMR) para relatar e avaliar se a quantidade, qualidade, tempo e modo de prestação dos serviços estão em conformidade com os indicadores de desempenho estabelecidos no contrato.

O Anexo VIII-A da IN nº 05/2017 e o artigo 22 do Decreto nº 11.246/2022 estabelecem uma sequência de procedimentos que os fiscais técnicos devem seguir para garantir que a execução dos serviços contratados atenda aos padrões de qualidade e desempenho estabelecidos.

Tais procedimentos incluem a verificação de indicadores de desempenho, medição de resultados, relatórios de acompanhamento e outras atividades que ajudam a monitorar e avaliar a execução do contrato de acordo com os critérios técnicos estipulados.

Após o mapeamento da fiscalização técnica, realizou-se a análise da situação atual das atividades de fiscalização administrativa.

#### 4.3.1.3 Fiscalização Administrativa

A Lei nº 14.133/2021 estabelece claramente as responsabilidades relacionadas aos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais decorrentes da execução de contratos. Especificamente em relação a contratos para execução de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a legislação traz nuances importantes sobre a responsabilidade da Administração e do fiscal de contrato.

Nos termos do artigo 121 da Lei nº 14.133/2021, é de responsabilidade

exclusiva do contratado arcar com os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato. Isso significa que o contratado deve assumir esses encargos sem a possibilidade de transferência para a Administração.

No entanto, o parágrafo 2º do mesmo artigo 121 traz uma exceção específica para contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra. Nesse caso, a Administração assume responsabilidade solidária pelos encargos previdenciários e responsabilidade subsidiária pelos encargos trabalhistas, desde que haja comprovação de falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado Porto (2021). Portanto, essa definição legal reflete um entendimento já predominante nos tribunais como a Súmula 331 do TST;

SÚMULA 331 TST: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS - LEGALIDADE - REVISÃO DO ENUNCIADO 256.

IV) O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial (BRASIL, 1993-1994).

Conforme mencionado, o fiscal desempenha um papel crucial na garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias por parte do contratado, se o fiscal não cumprir adequadamente seu dever de supervisionar a execução contratual, a Administração pode se tornar solidariamente responsável pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas.

Quando se fala em fiscalização administrativa nos contratos DEMO, a Lei nº 14.133/2021 em seu art. 50 é clara.

Art. 50. Nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o contratado deverá apresentar, quando solicitado pela Administração, sob pena de multa, comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em relação aos empregados diretamente envolvidos na execução do contrato, em especial quanto ao:

I. registro de ponto.

II. recibo de pagamento de salários, adicionais, horas extras, repouso semanal remunerado e décimo terceiro salário.

III. comprovante de depósito do FGTS.

IV. recibo de concessão e pagamento de férias e do respectivo adicional.

V. recibo de quitação de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados dispensados até a data da extinção do contrato.

VI. recibo de pagamento de vale-transporte e vale-alimentação, na forma prevista em norma coletiva (BRASIL, 2021).

A administração tem a prerrogativa de conduzir reuniões periódicas com o preposto da contratada, com o objetivo de ajustar a maneira como os serviços estão sendo prestados. Essas reuniões proporcionam uma oportunidade para discutir

formas de aprimorar a qualidade dos serviços, aperfeiçoar a execução do contrato e, por consequência, atingir os resultados desejados estabelecidos na contratação.

A fiscalização administrativa, por sua vez, é um procedimento essencial para garantir a conformidade com as cláusulas contratuais. Para isso, muitas vezes é empregado um *Check List* (APÊNDICE C), uma lista de verificação que inclui itens importantes que precisam ser avaliados e monitorados regularmente.

O Quadro 20 faz uma divisão das rotinas de fiscalização recomendadas com base no art. 50 da Lei 14.133/2021;

Quadro 20 – Rotinas de fiscalização

Fiscalização Inicial	Fiscalização Diária	Fiscalização Mensal
a) Relacionar os empregados.	a) Verificar assiduidade dos empregados.	a) Controlar o saldo de empenho (valor orçamentário disponível para o contrato).
b) Solicitar cópias da CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social).	b) Verificar o cumprimento da jornada de trabalho.	b) Emitir termo de recebimento de materiais, avaliando marca e quantidade fornecida.
c) Solicitar exame médico admissional.	c) Verificar a utilização de EPI (Equipamentos de Proteção Individual).	c) Informar o encarregado ou preposto sobre as ocorrências.
d) Emitir termo de recebimento dos equipamentos.	d) Informar o encarregado ou preposto sobre as ocorrências.	d) Solicitar relação dos empregados que optaram pelo auxílio transporte.
e) Solicitar recibos de fornecimento dos uniformes.	e) Solicitar recibos de pagamentos de VT (Vale-Transporte) e VA (Vale-Alimentação).	e) Realizar fiscalização por amostragem em relação a diversos aspectos financeiros e trabalhistas, incluindo pagamento de salário, auxílio transporte, auxílio alimentação, FGTS, contribuição previdenciária, regularidade fiscal e trabalhista.
f) Solicitar recibos de pagamentos de VT (Vale-Transporte) e VA (Vale-Alimentação).	f) Registrar as atividades de fiscalização.	f) Elaborar relatório circunstanciado das atividades de fiscalização.
g) Emitir relatório situacional.		g) Encaminhar o relatório circunstanciado ao gestor do contrato.

Fonte: Elaborador pelo autor (2023).

Cada categoria de fiscalização tem suas próprias atividades e objetivos específicos, visando monitorar o contrato de forma abrangente, assegurando o cumprimento das obrigações contratuais, trabalhistas e previdenciárias. Além dessa lista de fiscalização, deve-se observar como sugestão outras duas modalidades de fiscalização que devem ser feitas com base na IN 05/2017, a fiscalização procedimental e a de encerramento de contrato, que requer cuidado para serem realizadas, e para isso foi elaborado o Quadro 21 com as atividades que devem ser feitas.

Quadro 21 – Modalidades específicas de fiscalização

<b>Fiscalização Procedimental</b>	<b>Fiscalização de Término de Contrato</b>
a) Solicitar a programação de férias.	a) Termos de Rescisão dos Contratos de Trabalho (TRCT) devidamente homologados, se exigível pelo sindicato da categoria.
b) Férias.	b) Guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS.
c) Décimo terceiro salário.	c) Extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS.
d) Data base da categoria.	d) Exames médicos demissionais dos empregados dispensados.
e) Período de recesso e dias de ponto facultativo.	e) Verificar a existência de débito referente a multa e/ou ressarcimento de prejuízos.
f) Acompanhar rescisão do contrato de trabalho.	f) Liberar ou executar a garantia contratual.
g) Adequar a conta vinculada ao novo valor do piso salarial.	g) Liberar ou executar o saldo de conta vinculada.
h) Liberar recursos em conta vinculada para pagamento de férias e décimo terceiro.	h) Efetuar pagamento direto aos empregados.
i) Em caso de não substituição do empregado em férias, adotar ações como:	-
- Planejar redistribuição de tarefas;	-
- Alocar temporariamente outro empregado;	-

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

O registro adequado de todas as atividades de fiscalização é essencial para manter a transparência, possibilitar a tomada de ações corretivas e prevenir problemas futuros. Cada uma dessas categorias representa uma etapa importante na fiscalização de um contrato, garantindo o cumprimento das obrigações e protegendo tanto a administração quanto os empregados envolvidos.

Conforme estabelecido no Anexo VIII-B da IN nº 05/2017 e no artigo 23 do Decreto nº 11.246/2022, em relação aos procedimentos de fiscalização administrativa, observa-se no fluxo do Apêndice H diz respeito à quantidade e aos tipos de documentos, deve ser levado em consideração uma verificação minuciosa e detalhada em relação aos direitos trabalhistas, previdenciários e fiscais dos funcionários envolvidos no contrato. O objetivo é realizar suas funções de acordo com as normas estabelecidas para a proteção dos direitos dos trabalhadores e o cumprimento das obrigações fiscais e previdenciárias.

Para finalizar o mapeamento, foi realizada uma análise das atividades de gestão na execução dos contratos. Essa abordagem visa garantir um controle abrangente e eficaz da execução dos contratos, abrangendo aspectos técnicos, administrativos e, se necessário, a participação do público usuário.

#### 4.3.1.4 Acompanhamento da execução

O papel do gestor e fiscal de contrato é de fundamental importância tanto para os dirigentes quanto para os ordenadores de despesas de um órgão ou entidade. Além disso, o fiscal é um agente essencial da Administração quando se trata da supervisão de contratos, contribuindo significativamente para a sua eficácia e eficiência. Para garantir a execução do contrato, os gestores e fiscais de contrato devem atentar para as seguintes diretrizes, conforme Quadro 22;

Quadro 22 – Tópicos para acompanhamento da execução

Etapa	Detalhes
a) Observar a Instrução Normativa SEGES/Mp nº 5, de 25 de maio de 2017, Capítulo V, e seus anexos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientações para a gestão de contratos.</li> <li>- Definição de procedimentos e critérios relevantes.</li> </ul>
b) Seguir a Instrução Normativa SITI/Mp nº 4, de 11 de setembro de 2014, em contratos de TI:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diretrizes específicas para contratações na área de Tecnologia da Informação.</li> </ul>
c) Analisar o Plano de Fiscalização:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Detalhes das obrigações contratuais a serem monitoradas.</li> <li>- Mecanismos de fiscalização para garantir o cumprimento das obrigações.</li> <li>- Estratégias para a execução eficiente do objeto contratual.</li> <li>- Plano complementar de execução da Contratada, se aplicável.</li> <li>- Método de avaliação dos resultados e possíveis sanções.</li> <li>- Inclusão de Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo e Declaração de nepotismo, quando pertinentes.</li> </ul>
d) Revisar o Contrato e seus aditivos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compreender as cláusulas, condições e modificações acordadas.</li> </ul>
e) Consultar o Edital e Termo de Referência:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entender critérios e objetivos da contratação.</li> </ul>
f) Analisar a proposta comercial da Contratada:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificar todos os itens, condições e preços acordados.</li> </ul>
g) Avaliar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) ou equivalente:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilizar para quantificar e mensurar os resultados alcançados.</li> </ul>
h) Considerar o Mapa de Riscos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar e avaliar possíveis riscos, permitindo gestão proativa de problemas.</li> </ul>
i) Documentação para pagamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Checklist de documentação de pagamento mensal (Apêndice A)</li> </ul>

Fonte: Elaborador pelo autor (2023).

Ao observar esses pontos, os gestores e fiscais de contrato podem assegurar que a execução do contrato ocorra de maneira transparente, eficiente e em conformidade com as obrigações estabelecidas, contribuindo para o sucesso do projeto e para o alcance dos objetivos contratados.

Já no mapeamento das atividades relacionadas à gestão da execução dos contratos. Este processo envolve a coordenação de atividades relacionadas à fiscalização técnica e administrativa, bem como a fiscalização setorial e, se aplicável, a fiscalização pelo público usuário. Na UNIFAL-MG, a estrutura atual do processo de gestão e fiscalização de contratos envolve o gestor e os fiscais técnico e administrativo, conforme Apêndice I.

As atribuições do gestor de execução de contratos são claramente definidas no Capítulo V da IN nº 05/2017 e no art. 21 do Decreto nº 11.246/2022. Realizar recebimento definitivo é a principal e rotineira responsabilidade do gestor, que atesta a conclusão dos serviços.

No entanto, a ilustração mostra que a maioria das atividades e tarefas detalhadas está relacionada à análise documental, o que é uma atribuição específica do fiscal administrativo. Isso destaca a divisão de responsabilidades entre o gestor e o fiscal administrativo no processo de fiscalização e gestão de contratos. O gestor supervisiona o processo de conclusão e entrega dos serviços, enquanto o fiscal administrativo concentra-se em verificar a documentação e garantir o cumprimento das obrigações administrativas estabelecidas no contrato.

#### **4.3.2 Ferramentas garantidoras da execução do contrato**

O reconhecimento da responsabilidade subsidiária e solidária em contratos no regime de trabalho em Demanda de Mão de Obra (DEMO) é uma medida que se constata o descumprimento das obrigações por parte do contratado, como estipulado pelo artigo 121, parágrafo 2º da Lei nº 14.133/2021. No âmbito deste cenário, caso se verifique que o contratado não está cumprindo devidamente suas obrigações, a responsabilidade pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais decorrentes da execução do contrato recai exclusivamente sobre ele.

Contudo, é importante destacar que há exceções a essa regra. No caso específico de contratações de serviços contínuos que operam sob o regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração assume responsabilidade

solidária pelos encargos previdenciários e responsabilidade subsidiária pelos encargos trabalhistas. Isso ocorre somente se for comprovada uma falha na fiscalização por parte da Administração quanto ao cumprimento das obrigações por parte do contratado.

Dessa forma, a Administração assume uma parcela da responsabilidade pela má gestão da fiscalização e, conseqüentemente, pelas obrigações decorrentes. A cláusula estipulada pelo artigo 121, parágrafo 2º da Lei nº 14.133/2021 visa estabelecer um equilíbrio entre as partes envolvidas nos contratos DEMO, ao mesmo tempo em que busca garantir a devida proteção aos trabalhadores e o cumprimento das obrigações legais e contratuais.

Para mitigar a responsabilidade subsidiária em relação às obrigações trabalhistas, considerando falhas na fiscalização de contratos ligados a terceirização, é fundamental adotar um conjunto abrangente de medidas preventivas. A implementação de práticas rigorosas de monitoramento e controle é essencial para evitar a ocorrência de irregularidades.

Ferreira (2006), indicou tópicos que vão ao encontro das orientações feitas pelo próprio TCU (2020), em seu Referencial Básico de Governança Organizacional, tudo quanto à terceirização, bem como o indicado no Instrumento de padronização da AGU (2023), conforme Apêndice B.

Este *check list* resume as medidas propostas para auxiliar a implementação de uma fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada, visando evitar a responsabilidade subsidiária por falhas no cumprimento das obrigações trabalhistas, reforçando a necessidade de controles e a conformidade em relação às obrigações trabalhistas.

Além da ferramenta citada anteriormente, a possibilidade de inclusão no instrumento de Edital de medidas mitigadoras de riscos de descumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias em contratos contínuos está previsto no art. 121, §3º, faz-se necessário elencar tais medidas como segue:

- 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 (BRASIL, 2021).

Certamente, elencar as medidas propostas de forma clara é fundamental para uma melhor compreensão e aplicação das estratégias de fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada.

#### 4.3.2.1 Conta vinculada garantidora financeira do contrato

A Portaria MGI/ME Nº 8.678, de 19 de julho de 2021 estabelece diretrizes referentes à governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Um dos aspectos abordados nessa regulamentação diz respeito à gestão de riscos e ao controle preventivo relacionados aos processos de contratação pública.

Conforme o Artigo 16 da portaria, é atribuição do órgão ou entidade governamental lidar com a gestão de riscos e a aplicação de medidas de controle preventivo no contexto dos procedimentos de contratação pública. Essa abordagem visa otimizar a eficiência do trabalho administrativo ao longo de todo o ciclo de contratação, implementando controles proporcionais aos níveis de risco envolvidos e eliminando procedimentos meramente formais que não acrescentam valor significativo.

Como ferramenta útil na governança e gestão de riscos, um instituto bastante utilizado é a Conta-Depósito Vinculada – Bloqueada para Movimentação. Considerada como modalidade de pagamento diferido utilizada no contexto de contratos de fornecimento de mão de obra terceirizada. Uma conta bancária é aberta pelo órgão ou entidade da Administração Pública responsável, conforme estabelecido pela Instrução Normativa nº 05/2017, porém não passou por atualizações ainda, no que tange a Nova Lei de Licitações. Essa conta é registrada em nome da empresa terceirizada contratada, porém, sua funcionalidade é estritamente limitada, restringindo-se a receber depósitos provenientes de provisionamentos mensais destinados a cobrir encargos trabalhistas.

O propósito primordial dessa medida é garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas pertinentes à contratação terceirizada. A conta mencionada serve como

um canal exclusivo para acumular recursos que serão posteriormente utilizados para quitar essas obrigações. Importante ressaltar que somente após a verificação da efetivação do pagamento por parte da empresa contratada é que a Administração Pública autoriza a movimentação dos fundos junto à instituição financeira oficial. Isso resulta na liberação do montante correspondente ao evento gerador do pagamento.

Os valores destinados aos provisionamentos serão deduzidos da fatura de serviços da empresa contratada e, subsequente a isso, depositados em uma conta vinculada. Esses provisionamentos serão calculados com base nas seguintes porcentagens, dependendo do grau de risco de acidentes de trabalho:

- a) 31,82% do montante total da remuneração dos funcionários associados ao contrato de terceirização, no caso de um grau de risco de acidente de trabalho considerado leve.
- b) 32,03% do valor total da remuneração dos funcionários vinculados ao contrato de terceirização, caso o grau de risco de acidente de trabalho seja classificado como médio.
- c) 32,25% do total da remuneração dos funcionários ligados ao contrato de terceirização, no evento em que o grau de risco de acidente de trabalho seja avaliado como grave (BRASIL, 2017).

Os detalhes das composições dessas porcentagens podem ser encontrados no Quadro 23 conforme transcrito do Anexo XII – Item 2 da presente Instrução Normativa nº 5/2017.

Quadro 23 - Reserva mensal para pagamento de encargos trabalhistas –  
Percentual incidente sobre remuneração

ITEM	PERCENTUAL (%)		
13º SALÁRIO	8,33%		
FÉRIAS A+ 1/3 CONSTITUCIONAL	12,10%		
Multa sobre FGTS e contribuição social sobre o avios prévio indenizado e sobre o aviso prévio trabalhado	4,00%		
<b>SUBTOTAL</b>	<b>25,43%</b>		
Incidência do Submódulo 4.1 sobre férias, um terço constitucional de férias e 13º salário	7,39%	7,60%	7,82%
<b>TOTAL</b>	<b>32,82%</b>	<b>33,03%</b>	<b>33,25%</b>

Fonte: Brasil (2017).

No contexto das liberações para a quitação dos direitos trabalhistas, é estabelecida a condição de comprovação do evento gerador para possibilitar a liberação dos recursos. A liberação dos recursos pode ser prevista somente após a completa quitação do direito trabalhista em questão. Isso assegura que os fundos

sejam liberados de acordo com o cumprimento das obrigações trabalhistas.

Essa liberação pode ocorrer de duas formas: os recursos podem ser transferidos diretamente para a conta bancária da empresa (CNPJ), ou para as contas salário individuais de cada empregado, de acordo com o que estiver estipulado no Termo de Contrato de Terceirização (TCT).

No que se refere aos procedimentos, destaca-se que a implementação e o acompanhamento desses processos podem ser burocráticos. Isso implica que um esforço colaborativo é necessário entre a equipe de planejamento e a equipe de fiscalização para garantir a correta execução dos procedimentos. Além disso, é relevante que a equipe esteja capacitada tecnicamente para lidar com esses procedimentos, garantindo a conformidade com as regulamentações pertinentes.

Finalizando, é importante mencionar que o instituto da Conta Vinculada, não é a única forma garantidora dos direitos sociais dos trabalhadores terceirizados, existe também a possibilidade do pagamento pelo Fato Gerador, previsto no Decreto Legislativo 9.507/18, art 8º. V letra “a”, no entanto como essa modalidade de garantia contratual não foi identificado registro de sua utilização nas Instituições de Ensino Federal, a presente pesquisa ficará restrita ao uso da Conta Vinculada, que inclusive na UNIFAL-MG é a forma utilizada de garantia para a modalidade de contratação com dedicação exclusiva de mão de obra.

#### 4.3.2.2 O uso de Instrumentos de Medição de Resultado (IMR)

A evolução das contratações públicas tem sido guiada por uma mudança de paradigma; de uma abordagem focada em fornecer mão de obra e equipamentos para uma abordagem que enfatiza a obtenção de resultados mensuráveis. Essa transformação tem sido influenciada pelas diretrizes do Tribunal de Contas da União (TCU), que ressalta a necessidade de contratações orientadas por resultados. O Acórdão 1262/2020-Plenário, faz menção que os órgãos contratantes estabeleçam medidas para avaliar o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias desses colaboradores.

Uma preocupação reiterada do TCU é a interferência dos órgãos públicos na gestão dos recursos humanos das empresas contratadas. Isso levou à recomendação de que as contratações sejam formuladas com base na definição, mensuração e pagamento por resultados, permitindo que as contratadas tenham autonomia em sua

gestão interna.

Em casos de contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, onde os colaboradores são alocados nas dependências do órgão contratante, o TCU enfatiza a necessidade de monitorar as obrigações trabalhistas e previdenciárias desses colaboradores. A recomendação é que os órgãos contratantes estabeleçam medidas para assegurar o cumprimento dessas obrigações. O TCU não critica o uso de indicadores "de meio", mas ressalta que eles não devem sobrepor-se aos indicadores de resultado. É importante priorizar a mensuração dos resultados finais alcançados, garantindo que as contratações efetivamente atendam aos objetivos estabelecidos.

Vale ressaltar que a Instrução Normativa n.º 05/2017, em seu artigo 47, define como responsabilidade da fiscalização do contrato o monitoramento, por meio dos seguintes aspectos: os resultados obtidos em relação ao contrato (incluindo prazos e qualidade); o contingente de recursos humanos envolvidos (em termos de quantidade e qualificação profissional); o cronograma de execução; o cumprimento das obrigações estabelecidas no contrato; e a satisfação dos usuários do serviço (BRASIL, 2017).

Os critérios de qualidade e quantidade estabelecidos durante o processo de contratação, particularmente nos estágios de Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência (TR), são incorporados na elaboração do Instrumento de Medição de Resultados (IMR). O conceito do que é o IMR é uma interpretação desses parâmetros em termos compreensíveis, com objetividade, permitindo a comparação entre as expectativas estabelecidas para a contratada e os resultados efetivamente entregues. Após essa avaliação, os pagamentos são ajustados de acordo com a pontuação alcançada.

A Controladoria Geral da União (CGU), no Projeto de Auditoria 937064, apresenta uma lista de orientações para elaboração do IMR, conforme Quadro 24.

Quadro 24 - Orientações para elaboração de IMR - CGU

<b>Orientação para Elaboração do IMR - CGU</b>	<b>Descrição</b>
I - Estabelecer Unidade de Medida Adequada	Selecionar uma unidade de medida apropriada ao tipo de serviço contratado, facilitando a quantificação e avaliação dos resultados.
II - Definir Produtividade de Referência ou Critérios de Adequação	Especificar a produtividade de referência ou os critérios que determinam a adequação do serviço à qualidade desejada.
III - Identificar Indicadores Mínimos de Desempenho	Identificar indicadores mínimos que permitam avaliar a qualidade da prestação dos serviços, com foco nas atividades mais críticas e nos resultados esperados.
IV - Estabelecer Indicadores Sob Controle do Prestador	Definir indicadores que reflitam fatores controláveis pelo prestador do serviço, permitindo avaliar a sua eficiência e desempenho.
V - Considerar Fatores Externos ao Prestador	Antecipar fatores externos que possam influenciar o cumprimento das metas e qualidade, mas que estão fora do controle direto do prestador.

Fonte: Adaptado de Brasil (2017).

A presença do IMR não é compulsória nas contratações de serviços que envolvem dedicação exclusiva de mão de obra. Contudo, a Instrução Normativa n.º 05/2017 estabelece a necessidade obrigatória de incluir no Termo de Referência critérios de mensuração dos serviços contratados. Esses critérios se traduzem em unidades de medida para os serviços, como horas de trabalho, postos de trabalho, áreas limpas etc. Sob esses critérios, devem ser especificados os parâmetros mínimos de qualidade que devem ser atendidos pelos serviços prestados.

A modernização das contratações públicas exige uma mudança de mentalidade, a busca de resultados tangíveis. As diretrizes do TCU e da CGU enfatizam essa transição e abordam desafios como a ingerência na gestão de recursos humanos e o equilíbrio entre indicadores "de meio" e de resultado.

A compreensão dessas diretrizes e a elaboração de um IMR com foco em entregas e resultados para administração pública e a comunidade acadêmica é o

caminho para a eficácia da contratação pública, além de garantir a boa execução contratual.

## 5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A fiscalização de contratos é uma atividade fundamental na administração pública, com o objetivo de assegurar a correta aplicação dos recursos públicos e o cumprimento das normas legais. No contexto da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), verifica-se que as práticas de fiscalização atualmente dependem apenas dos normativos gerais em vigor, não contando com um referencial local que guie as ações dos fiscais. Neste sentido, a proposta de intervenção busca ressaltar a importância da elaboração de um Manual Técnico de Fiscalização Administrativa de Contratos, que desempenhará um papel essencial na padronização das práticas de fiscalização e otimização dos recursos disponíveis.

O manual é uma compilação de informações organizadas de forma sistematizada, criteriosa e segmentada, com o propósito de atuar como instrumento de gestão. Ele desempenha um papel crucial ao facilitar a compreensão da estrutura e funcionamento dos sistemas e subsistemas envolvidos na fiscalização de contratos, ao mesmo tempo que orienta a execução do processo administrativo. Este instrumento de atuação é projetado para atender os seguintes tópicos em enumeração:

- a) orientar a execução de atribuições;
- b) divulgar normas de trabalho;
- c) estabelecer uma ordenação uniforme e sistematizada na condução dos procedimentos e rotinas;
- d) padronização e Redução de Custos.

Uma das consequências da padronização de ações, facilitada por um manual, é a redução dos chamados custos de transação. Estes custos não se relacionam diretamente com os custos de produção ou de prestação de serviços, mas são uma realidade comum na negociação de cláusulas contratuais, por exemplo, durante a fase do estudo preliminar das contratações.

A existência de um roteiro de fiscalização com padrões mínimos bem definidos permite à equipe de planejamento economizar tempo ao delimitar as pré-condições necessárias para a prestação dos serviços. Isso ocorre porque já existe um referencial que oferece diretrizes claras para a fiscalização. Além de reduzir os custos de transação, a padronização de ações traz benefícios adicionais. A comissão de

fiscalização não precisa mais dedicar tempo à tomada de decisões sobre quais atividades realizar de acordo com o planejamento, permitindo um foco mais eficiente no controle propriamente dito.

Outra vantagem da padronização é a possibilidade de orientar a gestão de riscos e a promoção do controle social. Com a transparência nas atividades públicas, os cidadãos ganham uma compreensão mais clara de como o dinheiro público está sendo utilizado e se as contratações públicas estão sendo geridas de forma eficaz.

A construção do Manual Técnico de Fiscalização Administrativa de Contratos foi conduzida seguindo os preceitos legais e as melhores práticas observadas no cotidiano das comissões de fiscalização da UNIFAL-MG. Este manual aborda não apenas a celebração dos contratos, mas também os processos de prorrogação, termos aditivos e fiscalização de rotina.

O Manual proposto tem um escopo amplo, sendo aplicável à fiscalização administrativa de todos os contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na Universidade Federal de Alfenas. Além disso, ele pode ser utilizado como referência para a fiscalização de contratos envolvendo obras e serviços diversos.

A elaboração do manual seguiu os requisitos legais e as práticas cotidianas das comissões de fiscalização. Sua elaboração levou em consideração ações que não estão explicitamente descritas na legislação, mas que são realizadas na instituição, e também buscou corrigir procedimentos que atualmente não são executados, mas que têm previsão. Todos os setores da Universidade Federal de Alfenas envolvidos no processo, desde a celebração do contrato até possíveis prorrogações, termos aditivos e fiscalização regular, foram identificados. Além disso, a proposta é mapear os processos e utilizar o manual como um Procedimento Operacional Padrão (POP).

Dessa forma, o manual proposto pode ser empregado para a fiscalização administrativa de todos os contratos de prestação de serviços que envolvam exclusivamente mão de obra da Universidade Federal de Alfenas. Ele também pode servir como referência para a fiscalização administrativa de contratos relacionados à execução de obras e à prestação de serviços diversos.

Em relação ao manual, pode-se afirmar que se destina a auxiliar na regulamentação interna da instituição. A elaboração deste manual permitirá uma melhoria geral nos processos de fiscalização de serviços terceirizados, garantindo o interesse público nas contratações.



Portanto, no Apêndice A, encontra-se a proposta minuta do Manual Prático de Fiscalização Administrativa de Contratos de Prestação de Serviços da Universidade Federal de Alfenas.

A elaboração deste Manual Técnico de Fiscalização Administrativa de Contratos representa um avanço significativo na busca pela eficiência, transparência e controle na gestão dos recursos públicos. A padronização de procedimentos, a regulamentação interna e a otimização de processos são elementos-chave para garantir a qualidade das contratações públicas e o uso responsável dos recursos. Este manual não apenas beneficiará a UNIFAL-MG, mas também pode servir de exemplo inspirador para outras instituições que buscam aprimorar suas práticas de fiscalização e gestão de contratos públicos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste estudo consistiu em avaliar a integração da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) nos Contratos de Dedicção Exclusiva de Mão de Obra (Contratos D.E.M.O.) da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), comumente referidos como contratos de terceirização.

A terceirização de serviços tem ganhado crescente destaque na Administração Pública. Entretanto, a legislação trabalhista representa um desafio para a fiscalização administrativa e, por conseguinte, para a gestão eficiente desses contratos, especialmente em virtude da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), bem como das disposições em Instruções Normativas e jurisprudências relacionadas às contratações públicas, sobretudo os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

Outro aspecto de relevância é a tendência de expansão dos serviços terceirizados na Administração Pública, frequentemente justificada sob a perspectiva de economia para os recursos públicos. No entanto, essa expansão requer servidores cada vez mais especializados para supervisionar o cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais das empresas contratadas.

A partir das pesquisas conduzidas, evidenciou-se que, para fins de controle, os agentes fiscais e gestores se utilizam de ferramentas como planilhas, *checkk lists* e relatórios como mecanismos primordiais para verificar e administrar contratos. Além disso, o objetivo central deste estudo consistiu em estabelecer relações entre os principais fatores que impactam o trabalho de gestão e fiscalização considerando a nova lei de licitação e as obrigações e responsabilidades das partes envolvidas nos contratos de terceirização. Nesse contexto, identificaram-se potenciais deficiências no curso da pesquisa.

Entre os fatores destacados, sobressaem a ausência de um sistema central para a compilação de informações, a carência de padronização nos procedimentos adotados em contratos de terceirização, o desconhecimento de diversas legislações que regem os contratos de mão de obra exclusiva e a falta de manuais internos de fiscalização. No entanto, cumpre acrescentar que os motivos que ocasionalmente geram equívocos na fiscalização e gestão envolvem a ausência de capacitações específicas para a qualificação dos agentes.

Ademais o fato da Lei 14.133/2021 ainda não estar plenamente normatizada

em aspectos mais pragmáticos tornando-a eficaz para o atendimento da intenção do legislador, exercem uma influência negativa sobre a eficácia do trabalho dos agentes encarregados do acompanhamento dos contratos.

Importa notar que tanto os agentes fiscais quanto os gestores convergem em sua identificação dos principais fatores que afetam suas atividades, apontando, de modo uníssono, a necessidade de manuais de fiscalização que possam ser aplicados de forma rotineira e o desconhecimento de leis dispersas que têm relevância no âmbito da execução contratual.

No campo teórico, esta pesquisa se alinha com os conceitos de gestão de contratos e fiscalização. A gestão de contratos é uma disciplina essencial para garantir que os contratos sejam executados de acordo com os termos acordados, enquanto a fiscalização é o processo que visa monitorar e controlar o cumprimento desses contratos. A falta de padronização nos procedimentos, a ausência de manuais internos e o desconhecimento de leis relevantes refletem desafios comuns na gestão e fiscalização de contratos. Portanto, esta pesquisa destaca a importância de abordar esses problemas para melhorar a eficácia e eficiência da gestão de contratos de mão de obra exclusiva.

Todos esses fatores destacam a importância da especialização e sublinham a relevância e a fragilidade da fiscalização administrativa nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na Administração Pública. A Administração precisa manter uma vigilância constante em relação aos procedimentos adequados para fiscalização de contratos administrativos, a fim de prevenir possíveis litígios futuros, sobretudo aqueles de natureza trabalhista.

Dado que um dos objetivos deste estudo foi descrever as atividades realizadas e investigar se houve alguma adequação nos procedimentos com a implementação da Lei 14.133/2021, torna-se evidente que a fiscalização e a gestão dos contratos examinados na Universidade Federal de Alfenas desempenham um papel fundamental. No entanto é preciso destacar que a Lei 8.666/93 ainda tem permissão para ser utilizada e nesse período de transição nenhum contrato de dedicação exclusiva de mão de obra foi celebrado pela instituição, com isso a pertinência temática da pesquisa se tornou mais relevante ainda, pois pode ser caracterizada como um compilado de orientações, apontamentos e tratados que podem nortear as futuras contratações.

O resultado desse trabalho relacional com a nova lei poderá elevar a instituição

a um nível de governança, transparência e *compliance*, capaz de ressaltar o compromisso da administração pública com a entrega de um serviço público de qualidade para a população.

Neste contexto, torna-se clara a importância de estabelecer estratégias para o acompanhamento das atividades desempenhadas pelos fiscais e gestores de contratos, sendo que um manual pode desempenhar um papel fundamental nesse processo. Na prática, muitas vezes existe apenas um *check list* interno, elaborado por um grupo específico de servidores para as atividades do dia a dia, porém, frequentemente, esse *check list* carece de definições claras ou explicações detalhadas dos procedimentos.

A concepção de um manual interno de procedimentos tem como objetivo padronizar as atividades a serem realizadas, uniformizar informações e facilitar a coleta de dados, transformando-os em parâmetros de avaliação de desempenho. Uma observação importante é que a padronização das ações também contribui para a redução de possíveis custos de transação, uma vez que elimina a necessidade de gastar tempo decidindo quais ações devem ser executadas, permitindo, assim, um foco mais eficiente no controle em si.

Adicionalmente, a clareza das ações bem definidas e a gestão de riscos proporcionam um ambiente de maior transparência das atividades públicas, fornecendo aos cidadãos uma visão mais nítida de como os recursos públicos estão sendo utilizados e se as contratações públicas estão sendo conduzidas de forma adequada. Ademais, garantir o cumprimento das cláusulas contratuais e resolver problemas relacionados ao objeto contratado reduz os riscos envolvidos e oferece aos gestores públicos um maior controle sobre os gastos públicos, bem como a possibilidade de responsabilização dos agentes em caso de falhas na gestão.

Outrossim, é importante notar que os servidores envolvidos na fiscalização e gestão dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na UNIFAL-MG historicamente tem sido composta por um grupo reduzido de servidores. Ressalta uma diferença marcante entre a reestruturação que ocorreu na área acadêmica e a situação dos servidores técnico-administrativos.

Enquanto houve uma grande reestruturação na área acadêmica, o quadro de servidores técnico-administrativos não acompanhou essa evolução na mesma proporção do crescimento institucional. Essa deficiência deve ser verificada no contexto da instituição frente à demanda que os contratos terceirizados oferecem.

Neste contexto, também não podemos negligenciar a importância da capacitação dos agentes envolvidos. As Instituições Federais de Ensino Superior enfrentam desafios financeiros, mas a UNIFAL-MG tem mantido seu compromisso com a capacitação. Embora seja observado um quantitativo de servidores técnicos administrativos em educação em menor escala na instituição, a gestão desses contratos é um desafio que não pode passar despercebido na pesquisa.

Conforme evidenciado na análise, embora a universidade ainda não tenha enfrentado problemas graves em seus contratos, existe uma certa fragilidade na concentração de um trabalho tão minucioso nas mãos de poucos servidores. Na organização estudada, os fiscais de contrato não formam um grupo estruturado, mas atuam como uma comunidade de prática.

Essa comunidade desempenha um papel crucial na garantia da qualidade e na preservação do escopo dos serviços contratados. No atual contexto, que é marcado por deficiências na fiscalização de contratos, é vital intensificar esforços para promover a capacitação desses fiscais. Isso tem o objetivo de melhorar os processos internos, desenvolver habilidades profissionais e oferecer suporte técnico adequado aos funcionários públicos envolvidos.

O exercício da função de fiscalização de contratos envolve uma série de deveres e exigências, tanto explícitas quanto implícitas. Portanto, os fiscais precisam estar devidamente preparados, treinados e dispostos a cultivar uma cultura de fiscalização e controle contínuo dos contratos que estão supervisionando.

Isso ressalta a importância da capacitação e do desenvolvimento de competências profissionais, a fim de garantir uma gestão eficaz dos contratos e, por consequência, promover o uso eficiente dos recursos públicos e o cumprimento das obrigações contratuais.

A descentralização da fiscalização para os setores onde os serviços são prestados representa também alternativa para a melhoria no acompanhamento desses contratos. Atribuir responsabilidades de forma setorizada é uma forma de dividir o encargo de tamanha responsabilidade.

Outro aspecto que deve ser observado até como forma de motivar e melhorar a qualidade de vida dos servidores técnicos envolvidos nesse trabalho minucioso, perpassa por questões de incentivo financeiro. Visto o tamanho da responsabilidade que estão inseridos os gestores e fiscais de contratos terceirizados, considerando que esses contratos costumam ser celebrados com valores vultosos, faz-se necessário

um olhar nas atribuições e responsabilidade desses profissionais terem como retorno, o recebimento de funções gratificadas, como forma de mitigar a fuga de talentos desses setores.

Além de todas essas ponderações, outro recurso que será útil na melhoria desse trabalho dentro da instituição é a implantação de um manual de procedimentos, sendo um recurso facilitador para os trabalhos. A padronização e o treinamento com base nessa ferramenta, pode facilitar a disseminação do conhecimento aplicado nessa atividade e disseminar a capacitação para mais servidores na instituição, combatendo a carência de profissionais que podem atuar nos contratos públicos.

De todo o exposto, o objetivo geral desta pesquisa foi alcançado por meio da definição e compreensão do problema, identificado na exposição de dados e informações acerca dos contratos de serviços terceirizados e dos agentes de gestão e fiscalização, no período de 2019 a 2022 da UNIFAL-MG.

Levantadas as informações, foi realizado o mapeamento de processos de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, com apontamentos de orientações e instruções aplicadas ao novo contexto legislativo que cerca os contratos públicos, em especial, os de dedicação exclusiva de mão de obra.

Também, o intuito de propor solução para as dificuldades enfrentadas pelos gestores e fiscais foi alcançada por meio do redesenho de processos e trâmites que devem ser observados nas contratações públicas regidas pela nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021).

Como produto foi desenvolvida uma minuta de manual que descreve os procedimentos a serem seguidos pelos gestores e fiscais do contrato. Esses procedimentos abrangem várias etapas essenciais no processo de gestão e fiscalização, incluindo: Etapas como a de realizar preparação para fiscalização; realizar fiscalização técnica periódica; realizar fiscalização técnica mensal; realizar fiscalização administrativa inicial; realizar fiscalização administrativa mensal; realizar recebimento definitivo pelo gestor de contrato; solicitar pagamento ao prestador de serviços; e indicar aplicação de sanções foram direcionados para aperfeiçoamento da gestão e fiscalização de contratos terceirizados.

Embora essas diretrizes tenham sido inicialmente concebidas para aprimorar a gestão e fiscalização de contratos terceirizados, o manual é flexível o suficiente para ser adaptado e aplicado a outros tipos de contratos de serviços em geral. Dessa forma, ele se torna uma ferramenta valiosa para garantir a padronização e eficiência nos

processos de gestão e fiscalização de contratos em diversas áreas e setores da organização.

Por fim as sugestões de pesquisas futuras quanto a gerenciamento de riscos, utilização eficaz de medição de resultados e análise de contratos que já estão inseridos no contexto da nova legislação sobre contratações públicas oferecem oportunidades valiosas para aprofundar o entendimento e melhorar a gestão de contratos na Universidade Federal de Alfenas. Além disso, podem contribuir para o desenvolvimento de boas práticas e políticas institucionais mais sólidas no âmbito da gestão de contratos, além de um novo estudo com contratos terceirizados que já estarão inseridos na nova legislação de licitações.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual na Lei 14.133/2021. **Revista do TCU**, Brasília, DF, v. 53, n. 150, p. 85-111, jul./dez. 2022.

AMORAS, Ana Patrícia Penha. **Gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados**: uma análise no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá (Ifap) por meio da Gestão por Processos. 2023. 142 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/15606>. Acesso em: 20 maio 2023.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e jurisprudência. 4. ed. Brasília: Senado Federal, 2021.

ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS BRASIL (ABPMP). Guia para o gerenciamento de processos de negócio corpo comum de conhecimento: ABPMP BPM CBOBK V3.0. 1. ed. Brasil: ABPMP, 2013. Disponível em: [http://c.ymcdn.com/sites/www.abpmp.org/resource/resmgr/Docs/ABPMP\\_CBOK\\_Guide\\_\\_Portuguese.pdf](http://c.ymcdn.com/sites/www.abpmp.org/resource/resmgr/Docs/ABPMP_CBOK_Guide__Portuguese.pdf). Acesso em: 10 nov. 2023.

BEAUVOIR, Simone. **Memórias de uma moça bem-comportada**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BLANCHET, Luiz Alberto; AZOIA, Viviane Taís. A transparência na administração pública, o combate à corrupção e os impactos no desenvolvimento. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 51, p. 157-175, 2017.

BONELLI, F.; CABRAL, S. Efeitos das competências no desempenho de contratos de serviços no Setor Público. **Revista de Administração Contemporânea**, [s. l.], v. 22, n. 4, p. 487-509, 2018.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Modelos de licitações e contratos**. [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos>. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Compras Governamentais. **Portal de Compras**: governo federal. 2022. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>. Acesso em: 09 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação - Projeto de Auditoria**: 937064. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1117783>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 2022. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.246-de-27-de-outubro-de-2022-440217660>. Acesso em: 20 de maio 2023.



BRASIL. Instrução Normativa MGI/MPOG nº 05, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/in-meg-instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023. Altera a Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, para manter os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de Municípios com redução populacional aferida em censo demográfico, aplicando redutor financeiro sobre eventuais ganhos, na forma e no prazo que especifica; e altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 jun. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp198.htm#art2](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp198.htm#art2). Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Lei n. 13.429/2017, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 mar. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm). Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. Lei n. 13.467/2019, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm). Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 abr. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. **Instrumento de padronização dos procedimentos de contratação**. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Modelos de referência de gestão corporativa de riscos**. 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento->

governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (1. Câmara). Acórdão n.º 1262/2020. Relator: Ministro Augusto Nardes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jun. 2020b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de gestão de riscos do TCU**. Brasília: TCU/Seplan, 2020.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula n. 331 do TST (revisão da Súmula n. 256). **Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho**, Brasília, 21, 28 dez. 1993, 04 jan. 1994. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/sumulas>. Acesso em: 26 ago. 2023.

BREGA FILHO, Vladimir; DINIZ, Hirmínia Dorigan de Matos; DINIZ, Claudio Smirne. Governança na nova lei de licitações: em busca da integridade nas instituições. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v. 22, p. 147-165, 2022.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Gerenciamento de riscos corporativos**: estrutura integrada. [S. l.]: PricewaterhouseCoopers, 2006. Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-SummaryPortuguese.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2023.

DRUCK, Graça *et al.* A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. *In*: CAMPOS, André Gambier. **Terceirização do trabalho no Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília: Ipea, 2018. p. 113-141.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista brasileira de ciências sociais**, [s. l.], v. 20, p. 97-110, 2021.

FERREIRA, Luciene Braz. **Terceirização em tecnologia da informação sob os aspectos de estratégia, tomada de decisão e análise de investimentos**: estudo de múltiplos casos em três organizações franqueadas da Coca-Cola do Brasil. 2006. 142 f. Dissertação (Mestrado em Estratégia; Qualidade; Gestão Ambiental; Gestão da Produção e Operações) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

FRANCO-SANTOS, M.; LUCIANETTI, L.; BOURNE, M. Contemporary performance measurement systems: a review of their consequences and a framework for research. **Management Accounting Research**, [s. l.], v. 23, n. 2, p. 79-119, 2012.

GESSER, Grazielle Alano *et al.* Governança universitária: um panorama dos estudos científicos desenvolvidos sobre a governança em instituições de educação superior brasileiras. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, v. 26, p. 5-23, 2021.

GIL, Antonio Carlos; VERGARA, Sylvia Constant. **Tipo de pesquisa**. Rio Grande do Sul: Universidade Federal de Pelotas, 2015.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Record, 2011.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por resultados e eficiência na administração pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. São Paulo: EAESP/FGV, 2009.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Caderno de estudos**, [s. l.], n. 21, p. 01-18, ago. 1999.

GUZMÁN, Miguel D. A auditoria compreensiva: um moderno conceito em la auditoria. México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 1991.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**: lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

KOBAYASHI, Leandro Jin. **Contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra**: uma análise à luz da economia dos custos de transação. 2021. 185 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

LEITÃO, Andre Studart; FERREIRA, Hélio Rios. As novas tecnologias a serviço da nova administração: a blockchain, os smart contracts e a nova lei de licitações e contratos (lei nº 14.133/2021). **Revista de Direito Brasileira**, [s. l.], v. 29, n. 11, p. 71-91, 2022.

MIRANDA, Ludiany Barbosa Sena; SANTOS, Nalbia de Araújo; ALMEIDA, F. M. Gestão de riscos de contratos da terceirização no setor público. **Contabilidade vista & Revista**, [s. l.], v. 30, n. 2, p. 143-170, 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MURAD, Cristina Grazielle Chagas. **A fiscalização administrativa dos contratos de prestação de serviços em uma universidade federal**. 2019. 91 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2019.

NIEBUHR, Joel de Menezes *et al.* **Nova lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021. p. 68-79.

OLIVEIRA, Maria Carolina Barreto de. **Terceirização na administração pública**: estudo de caso da gestão dos contratos pela Unilab-Ceará. 2021. 55 f. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, São Francisco do Conde, 2021.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI) (ed.). **Um guia do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos**: (Guia PMBOK). 6. ed. Newtown Square: Project Management Institute, 2017.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis: into the age of austerity**. 4. ed. New York, NY: Oxford University Press, 2017.

SABBAG, P. Y. Gerir projetos requer gerir conhecimentos. **Mundo Project Management**, [s. l.], v. 5, n. 27, p. 9-15, 2009.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e. Modelos de administração pública. *In*: SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, G. J. dos; DAVID, Marcus Vinicius (org.). **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: UFJF, 2013. p. 9-34.

SANCHES, C. M. S. **Licitações públicas: a importância da sustentabilidade no projeto básico ou termo de referência nas licitações públicas**. 2019. Artigo (Graduação em Direito) – Centro Universitário São Lucas – UNISL, curso de Direito, Porto Velho/RO, 2019.

SANTOS, Jileiny da Silva. **Análise sobre os desafios impostos à governança das contratações, a partir da aprovação da Lei 14.133: o caso do GAP-RJ**. 2022. 144 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2022.

SANTOS, Nathália de Melo; SILVEIRA, Rebecca Impelizieri Moura da; SANTOS, Fabrycia Maria Teodoro. Evolução da teoria organizacional: as perspectivas da teoria sistêmica e da gestão por processos. **Gestão Contemporânea**, Porto Alegre, v. 8, n. 10, p. 141-164, jul./dez. 2011

SILVA, Sarah de Oliveira. Pensamento sistêmico e gestão por processos: uma revisão sistemática. **Revista Gestão & Conhecimento**, [s. l.], ed. esp., p. 367-383, 2012.

SOUSA NETO, Manoel Veras de; MEDEIROS JÚNIOR, Josué Vitor. Afinal, o que é o Business Process Management (BPM)? Um novo conceito para um novo contexto. **Revista eletrônica de Sistemas de Informação**, [s. l.], v. 7, n. 2, art. 9, ju./dez. 2008.

SOUZA, Danielle Santiago Nepomuceno de *et al.* **O impacto da terceirização em universidades públicas federais brasileiras: um estudo comparativo entre UFMS e UFSC**. 2022. 138 f. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022.

TAYLOR, A., TAYLOR, M. Operations management research: contemporary themes, trends and potential future directions. **International Journal of Operations & Production Management**, v.29, n.12, p.1316-1340, 2009.

TEIXEIRA, Carmozina Gomes Teixeira Gomes *et al.* Percepção dos gestores e fiscais de contrato quanto as dificuldades em gerir e fiscalizar contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DE

GESTÃO, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO (EIGEDIN), 6., 2022, [s. l.]. **Anais [...]**, [s. l.], v. 6, n. 1, nov. 2022.

TEZZA, Rafael; BORNIA, Antonio Cezar; VEY, Ivan Henrique. Sistemas de medição de desempenho: uma revisão e classificação da literatura. **Gestão & Produção**, [s. l.], v. 17, p. 75-93, 2010.

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

TURRA, Márcio Ezequiel Diel; JULIANI, Lucélia Ivonete; SALLA, Neusa Maria da Costa Gonçalves. Gestão de Processos de Negócio – BPM: um estudo bibliométrico sobre a Produção Científica Nacional. PUC-SP, 2018. **Revista Administração em Diálogo**, [s. l.], v. 20, n. 3, p. 46-68, set./dez. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.23925/2178-0080.2017v20i3.36961>. Acesso em 10 set. 2023.

VITAL, Thiago de Souza. **Análise dos potenciais benefícios de adoção do BPM para atividades da administração pública de municípios**: um estudo de caso. 2022. 48 f. Monografia (Graduação em Administração) – Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana-MG, 2022.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. Da terceirização na administração pública direta, autárquica e fundacional. 2013. 200 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

## **APÊNDICE A - Manual Prático de Fiscalização Administrativa de Contratos de Prestação de Serviços**

### MANUAL PRÁTICO DE FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL-MG

#### **SUMÁRIO**

- 1 Apresentação
- 2 Conceitos
- 3 Fundamentação Legal
- 4 Atribuições das unidades administrativas
- 5 Responsáveis pela Gestão e Fiscalização do Contrato
- 6 Procedimentos Gerais de Fiscalização Administrativa
- 7 Fiscalização dos contratos DEMO
- 8 Notificações e sanções

#### **1 APRESENTAÇÃO**

Este manual representa uma ferramenta de orientação prática com diretrizes para a gestão e fiscalização dos contratos administrativos celebrados no âmbito da Universidade Federal de Alfenas. A intenção é reunir orientações técnicas e informações práticas para os gestores, fiscais e seus substitutos designados para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos. Além disso, busca-se estabelecer um entendimento comum e padronizar, sempre que possível, os procedimentos a serem adotados, respeitando os princípios da legalidade, eficiência, eficácia e economicidade.

O principal objetivo do manual é oferecer apoio, direcionamento e informações úteis aos gestores e fiscais de contratos, tanto titulares quanto substitutos, bem como a todos os envolvidos nessa atividade. Isso resultará em melhores resultados, assegurando a execução adequada do objeto dos contratos e o uso correto dos recursos públicos.

É importante destacar que o Manual é um documento dinâmico que pode ser atualizado regularmente. A frequência de revisão dependerá das mudanças na

legislação e nos processos de gestão aplicados à Administração Pública, bem como das sugestões e propostas dos gestores e fiscais. Esse enfoque na atualização contínua reflete o compromisso da Universidade Federal de Alfenas em manter seus procedimentos em conformidade com as melhores práticas e regulamentações vigentes.

## **2 CONCEITOS**

O documento apresenta um glossário de termos e definições relevantes para a compreensão e aplicação das práticas de gestão de contratos na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). Abaixo estão as definições dos termos:

1. **ADMINISTRAÇÃO:** Refere-se ao órgão público, neste caso, a Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG).

2. **APOSTILAMENTO:** É o processo usado para formalizar alterações previstas no contrato, como variações de valor devido a reajustes pré-estabelecidos, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento. Podendo ser usado em casos de situações não substâncias tais como:

- a) Variação do valor decorrente de reajuste/repactuação previsto no contrato;
- b) Atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstos em contrato;
- c) Alterações na razão ou na denominação social do contratado;
- d) Empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido;
- e) Casos descritos no art. 115, §5º da Lei Federal 14.133/2021" refere-se a uma situação específica na legislação de contratos administrativos. De acordo com o que foi mencionado, nesses casos, quando ocorrer um impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente pelo tempo correspondente.

3. **AUTORIDADE COMPETENTE:** É a pessoa que recebe a delegação de competências, desde que permitida por lei. Na UNIFAL, essa autoridade é o Pró-Reitor de Administração e Finanças. PROAF, conforme Resolução nº 7/2017.

4. **AUTORIDADE MÁXIMA:** Refere-se à pessoa que detém o maior poder dentro da instituição, ou seja, o reitor.

5. **CONTA VINCULADA – BLOQUEADA PARA MOVIMENTAÇÃO:** Trata-se de uma conta bancária aberta pela Administração em nome da empresa contratada, vinculada a um contrato com dedicação exclusiva de mão de obra. Nessa conta, são depositados e liberados os encargos trabalhistas. A movimentação dessa conta pela contratada requer autorização da Administração mediante solicitação prévia.

6. **CONTRATADA:** Refere-se a uma pessoa física ou jurídica que assinou um contrato com a Administração.

7. **CONTRATO:** É o acordo formal estabelecido entre a UNFAL e particulares, por meio do qual são definidas as obrigações e os vínculos recíprocos.

8. **CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO:** É um acordo normativo estabelecido por dois ou mais sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais. Esse acordo define condições de trabalho aplicáveis às relações individuais de trabalho.

9. **DIVISÃO DE CONTRATOS E CONVÊNIOS (DICC):** É a unidade responsável pela execução dos procedimentos relacionados à formalização de contratos, alterações, prorrogações, repactuações, reajustes e revisões contratuais, além de controlar as garantias contratuais e guardar os processos contratuais.

10. **EDITAL DE LICITAÇÃO:** É o documento que estabelece as regras da licitação, descrevendo os termos e condições para a competição.



11. **FISCAL ADMINISTRATIVO:** É o representante designado para fiscalizar contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Esse fiscal é responsável por conferir os documentos trabalhistas, fiscais e previdenciários das empresas contratadas e emite parecer administrativo para auxiliar o Gestor.

12. **FISCAL SETORIAL:** É o representante designado para fiscalizar a prestação de serviços distribuídos pelo campus. Esse fiscal auxilia o Fiscal Técnico e o Gestor do Contrato no acompanhamento in loco da execução do contrato.

13. **FISCAL TÉCNICO:** É o representante designado para acompanhar e avaliar a execução física do objeto do contrato, aferindo se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação de serviços estão de acordo com os indicadores de desempenho estipulados no ato convocatório, para fins de pagamento.

14. **FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO:** Envolve o acompanhamento sistemático e rigoroso por meio de uma comissão ou pessoa representante da Administração. A finalidade é verificar o cumprimento dos resultados, da legislação vigente e das obrigações contratuais com a qualidade devida.

15. **GARANTIA CONTRATUAL:** Refere-se a um seguro, quando previsto no contrato, que garante o cumprimento das obrigações assumidas pela contratada.

16. **GERENCIAMENTO DE RISCOS:** É o processo de identificar, avaliar, tratar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações que possam afetar o alcance dos objetivos da organização.

17. **GESTOR DO CONTRATO:** É a pessoa responsável por acompanhar a execução do contrato, coordenando todo o processo de fiscalização.

18. **MAPA DE RISCOS:** É um documento elaborado para identificar os principais riscos envolvidos no procedimento de contratação e as ações para controle, prevenção e mitigação dos impactos.

19. **PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS:** Documento que detalha todos os componentes de custos da contratada para a formação do preço dos serviços a serem pagos pela Administração, principalmente em contratos de serviços continuados.

20. **PREPOSTO DA CONTRATADA:** É o representante indicado por escrito pela contratada para atuar durante a execução do contrato e se relacionar com a Administração.

21. **PROJETO BÁSICO OU TERMO DE REFERÊNCIA:** É o documento anexado ao Edital de Licitação que contém os elementos técnicos necessários para caracterizar o objeto da contratação, avaliar o custo dos serviços e orientar a execução e a fiscalização contratual.

22. **PROPOSTA DA CONTRATADA:** É o documento apresentado pela empresa no processo licitatório, homologado pela autoridade competente, que contém informações detalhadas sobre o objeto da contratação e é usado como parâmetro para pagamento dos serviços prestados.

23. **RELATÓRIO DE OCORRÊNCIAS:** Documento onde a Comissão de Fiscalização registra todas as ocorrências e providências relacionadas à execução do contrato.

24. **SANÇÃO ADMINISTRATIVA:** penalidade prevista em lei, instrumento editalício ou contrato, aplicada pelo Estado no exercício da função administrativa, como consequência de um fato típico administrativo com a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, garantidos por meio do devido processo legal.

25. **SERVIÇOS CONTINUADOS:** São serviços cuja interrupção pode comprometer a continuidade das atividades da Administração e que devem ser contratados por mais de um exercício financeiro.

26. **SUBCONTRATAÇÃO:** Refere-se à situação em que a contratada repassa parte da execução do contrato a outra empresa que não participou da licitação.

27. **TERCEIRIZADOS:** São os empregados da contratada que prestam serviços à UNIFAL-MG nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

28. **TERMO ADITIVO OU ADITAMENTO:** É um instrumento usado para alterar cláusulas pactuadas no momento da licitação, incluindo acréscimos, supressões, prorrogações de prazos e revisões contratuais.

29. **TERMO DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO:** É um termo elaborado pelos Fiscais Técnico e/ou Administrativo do Contrato para formalizar a entrega provisória do serviço, obra ou material.

30. **TERMO DE RECEBIMENTO DEFINITIVO:** declara formalmente à Contratada que os serviços prestados ou que os bens fornecidos foram devidamente avaliados e atendem aos requisitos estabelecidos e aos critérios de aceitação. Emitido pelo Gestor, subsidia a autoridade superior na autorização da liquidação da nota fiscal.

### **3 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL**

- a) Lei Federal nº 8.666/1993: Esta lei, conhecida como "Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública", tem o propósito de regulamentar as licitações e o fechamento de contratos na Administração Pública. Ela estabelece as regras e procedimentos a serem seguidos na contratação de bens e serviços pelo setor público.
- b) Lei Federal nº 10.520/2002: Essa lei introduziu a modalidade de licitação chamada "pregão" no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O pregão é destinado à aquisição de bens e serviços comuns e apresenta procedimentos específicos para essa modalidade.
- c) Lei Federal nº 14.133/2021: A "Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos", conhecida como a Nova Lei de Licitações, foi criada para substituir a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 10.520/02 e a Lei nº 12.462/11.

Ela entrou em vigor a partir de 1º de abril de 2023 e traz importantes alterações nas regras de licitações e contratações.

- d) Instrução Normativa nº 05/2017/MGI: Essa instrução normativa, emitida pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.
- e) Decreto Federal nº 11.246/2022: Esse decreto regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133/2021. Ele trata das regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Essas normas estabelecem diretrizes e procedimentos que devem ser seguidos por órgãos públicos em todo o Brasil.

## **4 ATRIBUIÇÕES DAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS**

### **4.1. REITORIA**

Assinatura de Contratos de Prestação de Serviço.

Autorização para alteração contratual.

### **4.2. PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS (PROAF)**

Assinatura de Atas de Registro de Preços.

Assinatura de Contratos permitidos pela portaria de Delegação de Competências Designação da Comissão de Fiscalização.

Análise da viabilidade administrativa de alteração contratual e instrução do processo, nos casos que competem à Pró-Reitoria.

Abertura de processo administrativo, julgamento e aplicação de sanção à Contratada, de acordo com a legislação vigente.

### **4.3. DIVISÃO DE CONTRATOS E CONVÊNIOS (DICC)**

Confecção de minuta contratual.

Instrução dos processos de assinatura contratual.

Gestão da garantia contratual.

Guarda dos processos físicos.

Controle dos prazos de vigência dos contratos, dando ciência à unidade requisitante interessada para os devidos trâmites caso seja necessário aditivo contratual.

Recebimento e instrução das solicitações de alteração contratual e encaminhamento para análise jurídica.

#### 4.4. GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS (GEFISCT)

##### **4.4.1 Objetivo da Gestão e Fiscalização Contratual**

A gestão e fiscalização contratual visam acompanhar a execução de contratos administrativos de prestação de serviços terceirizados para verificar se a prestação dos serviços e alocação dos recursos necessários estão em conformidade, garantindo o cumprimento integral do objeto contratado e atendendo às necessidades da Administração.

##### **4.4.2 Finalidade da Fiscalização**

A fiscalização tem como finalidade verificar o cumprimento regular das obrigações contratuais, incluindo a quantidade, tempo, modo e qualidade da prestação de serviços, em relação aos parâmetros e indicadores de níveis mínimos de desempenho estabelecidos no edital e termo de contrato. Também é responsável por verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas das contratadas e de seus empregados, quando aplicável.

##### **4.4.3 Atividades de Gestão e Fiscalização**

A gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, envolvendo a área gestora do contrato e servidores ou equipes designadas para atividades de fiscalização técnica e administrativa. A complexidade da contratação determina a abordagem.

##### **4.4.4 Responsabilidades dos Gestores e Fiscais**

O gestor e os fiscais do contrato são responsáveis por instruir processos, encaminhar documentação relevante para os setores responsáveis (como

pagamento, apuração de falta contratual, aplicação de sanções, repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, entre outros) para garantir o cumprimento das cláusulas do contrato e solucionar problemas relacionados ao objeto do contrato. Cada unidade gestora tem atribuições específicas nesse processo.

#### **4.4.5 Registro e Documentação**

Todos os atos e procedimentos relacionados à gestão e fiscalização contratual devem ser registrados e anexados ao processo eletrônico correspondente no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Isso garante a transparência e rastreabilidade das ações realizadas durante a execução do contrato.

Instrução dos processos administrativos de aplicação de sanção, de acordo com a legislação vigente.

Emissão do Atestado de Capacidade Técnica.

Essa divisão de responsabilidades permite que cada unidade atue em sua área específica, contribuindo para a eficácia na gestão de contratos e garantindo o cumprimento das obrigações contratuais, bem como o controle e a aplicação de sanções quando necessário.

## **5 RESPONSABILIDADES PELA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO**

As responsabilidades relacionadas à gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços terceirizados são claramente definidas, e o processo envolve várias funções, conforme descrito no documento. Aqui estão as principais atribuições para cada função:

### **5.1 GESTOR DO CONTRATO**

O gestor é o titular da área responsável pelo gerenciamento do processo de fiscalização e anuência para o pagamento da execução contratual, que é autorizada pela autoridade superior.

Suas atribuições incluem o acompanhamento das atividades dos fiscais, instrução processual de requerimentos da contratada, adoção de providências em caso de inadimplemento contratual, garantindo o cumprimento das normas, diretrizes e obrigações contratuais.

Também é responsável pelo recebimento definitivo do objeto, de acordo com as competências definidas em cada unidade gestora.

## 5.2 FISCAL TÉCNICO DO CONTRATO

O fiscal técnico é um servidor com conhecimento do escopo contratual, designado para auxiliar o gestor na fiscalização dos aspectos técnicos do produto ou serviço contratado.

Suas responsabilidades incluem o acompanhamento da execução dos serviços, verificação do cumprimento das obrigações contratuais, aferição da qualidade, quantidade, tempo e modo de entrega do produto ou serviço.

Deve registrar todas as ocorrências, providências tomadas e eventuais inobservâncias contratuais, encaminhando esses registros ao gestor e, quando necessário, à autoridade superior (Pró-reitoria).

## 5.3. FISCAL ADMINISTRATIVO DO CONTRATO

O fiscal administrativo auxilia o gestor na fiscalização dos aspectos administrativos da execução contratual.

Em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, a fiscalização administrativa é compulsória, sendo responsável pela administração da conta-depósito vinculada e pela verificação das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias da contratada e de seus empregados.

Em contratos sem dedicação exclusiva de mão de obra, a necessidade de designação de fiscais administrativos deve ser avaliada pelo gestor do contrato, levando em consideração a complexidade da contratação.

## 5.4. INDICAÇÃO DO GESTOR DE CONTRATO

A indicação do gestor do contrato é compulsória e deve constar na minuta do contrato durante a fase de planejamento da contratação

## 5.5. DESIGNAÇÃO DE FISCAIS E SUBSTITUTOS

Os fiscais e seus substitutos são designados no início da vigência do contrato por meio de portaria expedida pela autoridade superior. A indicação dos fiscais é feita após avaliação do conhecimento, habilidade e experiência do servidor em relação ao

objeto do contrato, bem como o equilíbrio entre os encargos do servidor e os da função de fiscal. Pode haver mais de um fiscal técnico e administrativo para o mesmo contrato, dependendo da complexidade.

#### 5.6 MESMO SERVIDOR PARA MAIS DE UM CONTRATO

É permitido que um mesmo servidor atue como fiscal ou substituto em mais de um contrato, desde que isso não comprometa o cumprimento de suas atribuições.

Essas diretrizes definem claramente as funções e responsabilidades dos envolvidos na gestão e fiscalização de contratos terceirizados, garantindo uma abordagem estruturada e eficaz para o acompanhamento das obrigações contratuais.

### 7 PROCEDIMENTOS GERAIS DE FISCALIZAÇÃO

#### 6.1 PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO

Os procedimentos de fiscalização são um conjunto de atividades que envolvem o acompanhamento e fiscalização de contratos de serviços terceirizados para garantir seu cumprimento.

#### 6.2 INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR)

Para análise qualitativa dos serviços, pode ser usado o IMR ou outro substitutivo, para aferir o desempenho da execução do objeto.

O montante a ser pago pela Administração fica vinculado ao resultado alcançado pela contratada.

#### 6.3 FISCALIZAÇÃO TÉCNICA E ADMINISTRATIVA

A fiscalização dos contratos será realizada por fiscais técnicos e administrativos, sob a supervisão do gestor.

A fiscalização será formalizada por meio de relatórios e IMRs.

#### 6.4 PROCESSOS ELETRÔNICOS DE FISCALIZAÇÃO

Para cada contrato de serviços terceirizados, devem ser criados processos eletrônicos de fiscalização técnica e fiscalização administrativa.

Esses processos devem conter todos os documentos relacionados ao cumprimento das obrigações contratuais.



## 6.5 INSTRUMENTOS DE CONTROLE

A execução dos contratos será acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que incluem a mensuração de resultados, recursos humanos, recursos materiais, entre outros.

## 6.7 ALTERAÇÃO DA PRODUTIVIDADE

Se houver alteração na produtividade sem perda de qualidade, o fiscal ou gestor deve comunicar à autoridade responsável para promover ajustes contratuais.

## 6.8 OBSERVÂNCIA DE NORMAS E INSTRUÇÕES

A fiscalização deve observar a Instrução Normativa MGI nº 05/2017 e outras normas específicas, de acordo com o objeto da contratação.

## 6.9 PLANO DE FISCALIZAÇÃO

O plano de fiscalização é um documento que consolida a metodologia, procedimentos, controles e recursos para a fiscalização do contrato.

Deve ser elaborado pelo gestor do contrato, em conjunto com os fiscais sempre que possível.

Essas diretrizes estabelecem um processo estruturado para fiscalização de contratos de serviços terceirizados, garantindo o cumprimento das obrigações contratuais e a qualidade dos serviços prestados.

## **8 FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA (D.E.M.O.)**

### 7.1 ATRIBUIÇÕES DO GESTOR DO CONTRATO

#### **7.1.1 Início da Execução do Contrato**

Emitir a Ordem de Serviço, se aplicável.

Autuar e instruir o Processo de Fiscalização Técnica e Administrativa no SEI.

Certificar a autuação no processo principal da contratação e relacionar os processos.

Juntar documentos relevantes, como a Ordem de Serviço, ata de reunião inicial e designação formal do preposto da contratada.

Encaminhar o processo aos fiscais técnico e administrativo, quando necessário.

Realizar uma reunião inicial com a contratada para apresentar o plano de fiscalização.

Verificar se a contratada indicou formalmente o preposto.

### **7.1.2. No Primeiro Mês da Prestação dos Serviços**

Solicitar à contratada o preenchimento de uma planilha inicial com os dados dos empregados alocados.

Providenciar cartões cidadão ou cartões equivalentes para os empregados, se necessário.

### **7.1.3. Disposições Gerais**

Providenciar a aceitação da garantia de execução contratual, se exigida no contrato.

Manter atualizados o fluxo do processo de trabalho e o mapa de risco.

Garantir que a contratada cumpra exatamente o contrato, observando os termos e condições previstos.

Realizar reuniões com os fiscais, o preposto da empresa e outros representantes das áreas envolvidas, se necessário.

Tomar medidas para notificar a contratada em caso de descumprimento total ou parcial do contrato.

Registrar e analisar justificativas e documentos apresentados pela contratada.

Instaurar procedimento para apuração de falta contratual, se necessário.

Informar à Administração sobre eventuais irregularidades ou baixa qualidade dos serviços prestados.

Propor soluções para regularização ou instauração de procedimento de apuração de falta contratual.

Comunicar ao Ministério do Trabalho e Previdência e à Receita Federal do Brasil acerca de irregularidades nos depósitos de FGTS ou recolhimentos ao INSS, quando constatadas.

Receber definitivamente o objeto contratual sob sua responsabilidade, a menos que haja comissão designada para essa finalidade.

Propor medidas para resguardar o pagamento das verbas rescisórias aos empregados em caso de extinção ou rescisão do contrato.

Fornecer informações à AGU para a defesa da União nos processos trabalhistas de interesse dos funcionários das empresas contratadas.

Adotar providências para a prorrogação contratual ou planejamento de substituição do contrato.

Acompanhar a execução dos contratos e os pagamentos à contratada.

Atestar que os serviços foram prestados de acordo com o contrato, com base nas informações fornecidas pelo fiscal técnico.

Solicitar acréscimos ao quantitativo do objeto do contrato, que só serão efetivados após a celebração do termo aditivo.

## 7.2 ATRIBUIÇÕES DOS FISCAIS ADMINISTRATIVOS DE CONTRATO

Instruir o Processo de Fiscalização Técnica e Administrativa no SEI após a abertura pelo gestor de execução do contrato.

Encaminhar o processo para ciência do gestor e, quando necessário, ao fiscal técnico.

Realizar todos os atos necessários à regular instrução dos processos, dentro de suas atribuições.

Solicitar à contratada, em meio digital, informações e documentos relacionados à prestação de serviços, de acordo com a legislação vigente.

### 7.2.1 Documentação no Início dos Serviços

Solicitar a relação dos colaboradores alocados no órgão em formato de planilha aberta editável.

Solicitar cópias dos Atestados de Saúde Ocupacional (ASO) conforme as normas Regulamentadoras da CLT.

### 7.2.2 Documentação mensal

Solicitar mensalmente diversos documentos, como a relação de colaboradores, planilhas de admissões e demissões, comprovantes de pagamento, recibos de benefícios, comprovantes de cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, entre outros.

Verificação dos Pagamentos:

Verificar a tempestividade dos pagamentos, incluindo salários, férias, 13º salário, vale-transporte, vale-alimentação, e cursos de treinamento, utilizando uma relação nominal de funcionários.

Solicitar documentos rescisórios quando ocorrer rescisão de funcionários alocados no órgão, como termo de rescisão do contrato de trabalho, comprovantes de pagamento de verbas rescisórias, extrato de conta do FGTS, entre outros.

Solicitar documentação relativa à concessão de férias, incluindo aviso de férias, comprovante de pagamento de férias, e lançamento em folha de pagamento.

Solicitar documentação relacionada a licenças, como a licença de cipeiro, gestante e acidentes de trabalho, bem como informações sobre a estabilidade provisória de empregados.

Solicitar outros documentos necessários para análise e emissão de relatórios com vistas a assegurar o cumprimento do contrato.

Analisar a conformidade dos pagamentos com a planilha de custos e formação de preços, legislação e convenções coletivas de trabalho.

Convenções Coletivas: Acompanhar as alterações nas convenções coletivas de trabalho.

Data-Base: Observar a data-base da categoria para verificar se os reajustes previstos estão sendo concedidos pela contratada.

Recolhimentos do INSS e FGTS: Verificar a conformidade do recolhimento do INSS e FGTS por meio de extratos, solicitados mensalmente pelo fiscal técnico.

Verificação de Pagamentos: Verificar a tempestividade dos pagamentos, utilizando outros meios, se a apresentação dos extratos não for possível.

Registrar todas as ocorrências relacionadas ao cumprimento das obrigações e dos encargos trabalhistas e previdenciários por meio de um Relatório de Fiscalização Administrativa.

Documentos Rescisórios: Solicitar e analisar os documentos pertinentes às rescisões dos contratos de trabalho dos empregados alocados.

Verificar o pagamento das verbas rescisórias ou a realocação de empregados, informando ao gestor em caso de ausência de pagamento ou realocação.

### **7.2.3. Administração da Conta-Depósito Vinculada**

Atuar na administração da conta-depósito vinculada, conforme as diretrizes estabelecidas. Receber provisoriamente o objeto contratual sob sua responsabilidade, em conjunto com o fiscal técnico, exceto se houver uma equipe de fiscalização designada pela autoridade competente.

### 7.3 CONTA-DEPÓSITO VINCULADA

A instituição trata da conta-depósito vinculada, que é uma conta bancária bloqueada para movimentação, aberta em um banco público oficial no nome da contratada, com o objetivo de depositar mensalmente os valores relacionados a encargos trabalhistas, como férias, 1/3 constitucional, 13º salário, multa do FGTS por dispensa sem justa causa, bem como encargos previdenciários e FGTS relacionados a essas rubricas. Ela visa garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias do contrato de prestação de serviços.

Contas separadas por contrato: Uma conta-depósito vinculada será aberta para cada contrato, mesmo que haja mais de um contrato com a mesma empresa.

Valores de acordo com os normativos: Os valores a serem depositados e liberados seguirão os normativos e decisões da UNIFAL-MG.

Cálculo por empregado: O cálculo do valor a ser retido é realizado individualmente para cada empregado que tenha prestado serviço por 15 dias ou mais no mês, excluindo substitutos eventuais.

Processamento após assinatura do contrato: Após a assinatura do contrato, a área administrativa encaminhará o processo ao fiscal administrativo.

Responsabilidades do fiscal administrativo: O fiscal administrativo é responsável por uma série de ações, incluindo a abertura do processo no sistema, relacionamento com a área financeira, e instrução do processo de acordo com as diretrizes.

Cabe à área financeira certificar a correção dos cálculos presentes na planilha de retenção.

A administração deve garantir o sigilo das informações bancárias.

Qualquer caso não abordado no documento deve ser submetido à autoridade competente.

## 8 NOTIFICAÇÕES E SANÇÕES

A notificação deve ser emitida pela Comissão de Fiscalização, representada pelo Gestor, e deve ser confirmada pelos fiscais, tanto técnico quanto administrativo, sempre que houver qualquer violação das obrigações contratuais, discrepância ou evento que possa impactar adversamente a realização do escopo contratual.

A notificação representa o ponto de partida de um eventual procedimento sancionatório, conferindo à Contratada sua primeira oportunidade de exercer o direito ao contraditório e à ampla defesa.

NOTIFICAÇÃO, deve conter no mínimo:

- a) Descrição da irregularidade observada;
- b) Possíveis danos;
- c) Cláusulas contratuais e normas relacionadas;
- d) Sanções aplicáveis;
- e) Providências necessárias;
- f) Prazo para atendimento, esclarecimento e/ou correção;
- g) Assinatura dos fiscais;
- h) Ciência da empresa (assinatura do preposto e data).

Em caso de indício de irregularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias, também deverá ser comunicado à Receita Federal do Brasil (RFB) (Item 6 do Anexo VIII-B da IN MGI/MGI nº 05/2017).

Em caso de indício de irregularidade no recolhimento da contribuição para o FGTS, também deverá ser comunicado ao Ministério do Trabalho (Item 7 do Anexo VIII-B da IN MGI/MGI nº 05/2017).

Quando não obtiver êxito na resolução de problemas pela Contratada via Notificação, ou seja, caso não seja respondida no prazo estipulado, ou não seja atendida adequadamente, a GEFISCT, na figura do Gestor e endossada pelo(s) fiscal(is) técnico e administrativo, deve encaminhar o fato ocorrido e toda a documentação comprobatória à autoridade competente.

É imperativo verificar se o contrato prevê sanções para tipos específicos de ocorrências. Em caso afirmativo, mesmo que a GEFISCT considere a resposta da Contratada adequada após a notificação, é imperativo comunicar a autoridade competente para que ela avalie a necessidade de abrir um processo administrativo

visando à possível aplicação de sanções.

A aplicação de sanções não é uma atribuição da fiscalização do contrato, mas sim da GEFISCT, que deve solicitar à autoridade competente a abertura do processo para essa finalidade. De acordo com a legislação em vigor, a autoridade competente verificará se é necessário instaurar um processo administrativo e designará uma comissão específica para apurar os fatos e tomar as medidas cabíveis.

O processo para aplicação de sanções administrativas, após ser solicitado pela Comissão de Fiscalização, deve ser autorizado pela autoridade competente. Esse processo deve conter cópias do edital, proposta da Contratada, termo de homologação, contrato, ordens de serviço ou fornecimento, aditivos e apostilamentos, além de um dossiê da GEFISCT que comprove o descumprimento das obrigações contratuais por parte da Contratada. A finalidade desse processo é manter um histórico de possíveis falhas na execução do contrato, e ele pode ser reutilizado para a aplicação de outras sanções, além daquela que originou a sua abertura.

**APÊNDICE B: Medidas para fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada**

Quadro 25 – Check list Medidas para fiscalização de contratos de mão de obra Terceirizada (continua)

<b>Medidas para Fiscalização de Contratos de Mão de Obra Terceirizada</b>	
<b>Definição Contratual Clara</b>	
<b>Especificação</b>	<b>Conferência</b>
Estabelecer contrato detalhado e abrangente	✓
Especificar obrigações em relação a aspectos trabalhistas, previdenciários e fiscais	✓
<b>Critérios de Seleção Rígidos</b>	
<b>Especificação</b>	<b>Conferência</b>
Realizar seleção criteriosa das empresas terceirizadas	✓
Considerar histórico de cumprimento de obrigações trabalhistas, experiência e capacidade técnica	✓
<b>Fiscalização e Inspeções regulares (In loco)</b>	
<b>Especificação</b>	<b>Conferência</b>
Realizar auditorias e inspeções periódicas	✓
Verificar cumprimento de obrigações trabalhistas e contratuais	✓
Treinar equipe de fiscalização para identificar indícios de irregularidades	✓
<b>Monitoramento Tecnológico</b>	
<b>Especificação</b>	<b>Conferência</b>
Utilizar sistemas e tecnologias para monitorar atividades	✓
Rastrear horários, atividades e condições de trabalho	✓
<b>Feedback dos Trabalhadores Terceirizados</b>	
<b>Especificação</b>	<b>Conferência</b>
Estabelecer canais de comunicação direta/indireta	✓
Relatório de ocorrências identificadas	✓
Prever penalidades em caso de descumprimento	✓
<b>Apontamento Jurídico Especializado</b>	
<b>Especificação</b>	<b>Conferência</b>
Consulta à unidade jurídica da instituição na aplicação de penalidades	✓
Conformidade com as leis trabalhistas - capacitação periódica	✓



Quadro 25 – Check list Medidas para fiscalização de contratos de mão de obra Terceirizada

(conclusão)

<b>Medidas para Fiscalização de Contratos de Mão de Obra Terceirizada</b>	
<b>Canais de Denúncia Anônima</b>	
<b>Especificação</b>	<b>Conferência</b>
Ouvidoria - denúncias anônimas	✓
Apontamento de irregularidades trabalhistas	✓
<b>Avaliação do Desempenho Contratual</b>	
<b>Especificação</b>	<b>Conferência</b>
Avaliar regularmente desempenho da empresa terceirizada	✓
Conformidade com obrigações trabalhistas/encargos trabalhistas	✓

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

## APÊNDICE C - *Check list* fiscalização de contratos

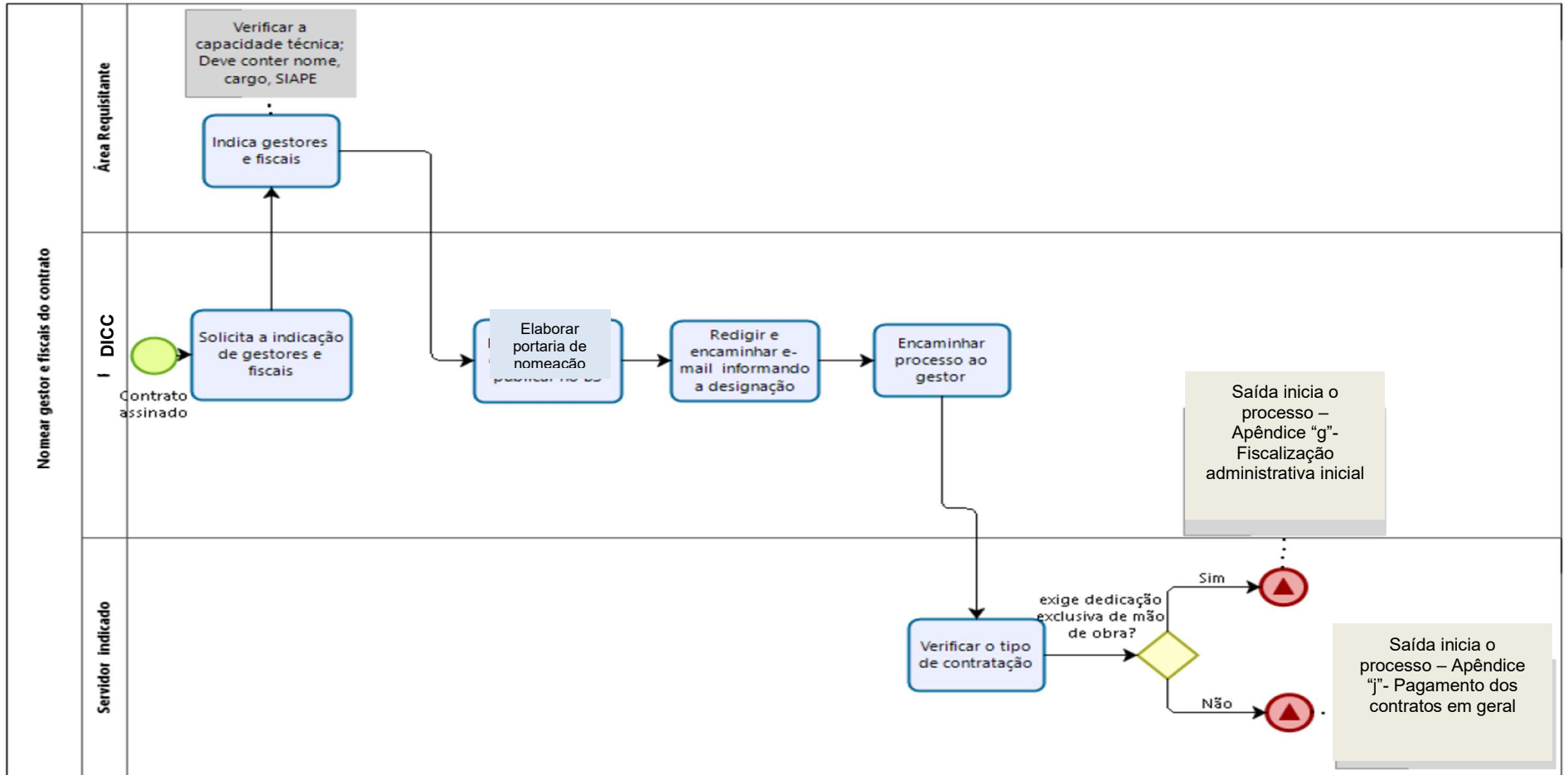
Quadro 26 – *Check list* fiscalização de contratos

CHECK LIST MENSAL	
COMPETÊNCIA:	
FISCAIS TÉCNICOS E SETORIAIS	
	Controle de Horas Extras, Compensações e Banco de Horas;
	Declaração de prestação de serviços;
	Relatório de despesas com viagens ( <i>diárias</i> );
	Relatório de Ocorrências técnicas e setoriais;
	Relatório IMR referente ao mês de pagamento;
	Outros:
FISCAIS ADMINISTRATIVOS	
	Comprovante de quitação da GPS;
	Comprovante de quitação do FGTS;
	Guia de Previdência Social – GPS (ref. mês anterior da prestação dos serviços);
	Guia do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (ref. mês anterior da prestação dos serviços);
	Protocolo de conectividade;
	Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (somente em março); e-social
	SEFIP/GFIP;
	SICAF (Certidões Federal, Estadual e Municipal, se houver necessidade e havendo certidão vencida no SICAF);
	Atestados médicos do período;
	Certidão mensal de fiscalização;
	Comprovante do recebimento de vale alimentação;
	Comprovante do recebimento cesta básica
	Comprovante do recebimento de vale transporte;
	TRCT
	Demais documentos (Ficha Admissão, Declaração Anti-nepotismo, etc.);
	Folha analítica – resumo da folha de pagamento
	Folha do registro de ponto;
	Medição da Nota Fiscal, por itens, no SiCC (Sistema de Contratos e Convênios);
	Planilha de faturamento apresentada pela empresa e devidamente conferida;
	Relatório de Ocorrências administrativas;
	Relatório de retenção para Conta Vinculada;
	Nota Fiscal nº - <b>R\$</b>
	Termo de recebimento provisório.
	Despacho administrativo ao gestor.
	Outros:
GESTOR	
	Relatório de Ocorrências;
	Termo de recebimento definitivo do gestor de contratos;
	Outros:

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

### APÊNDICE D - Nomear gestor e fiscal de contrato

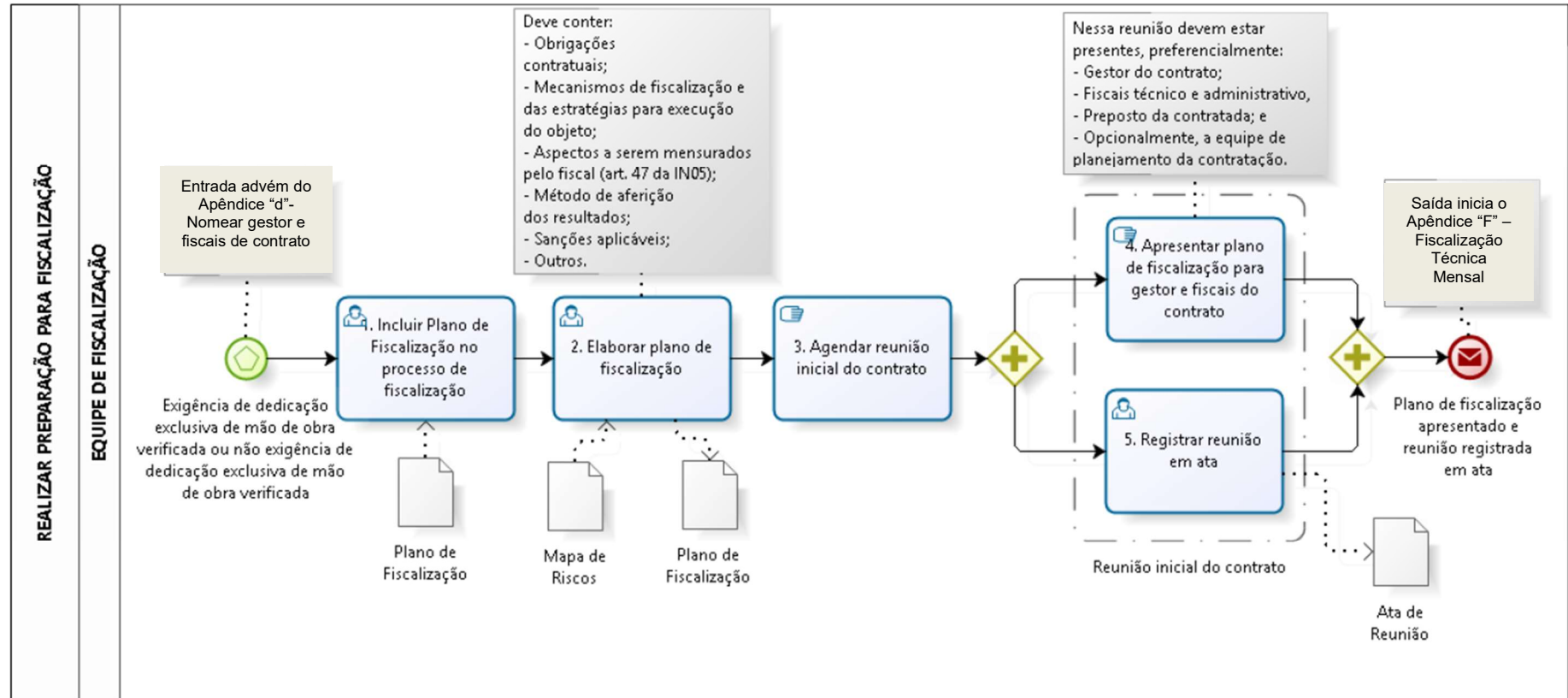
Figura 9 – Nomear de gestor e fiscal de contrato



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

## APÊNDICE E - PREPARAÇÃO PARA FISCALIZAÇÃO

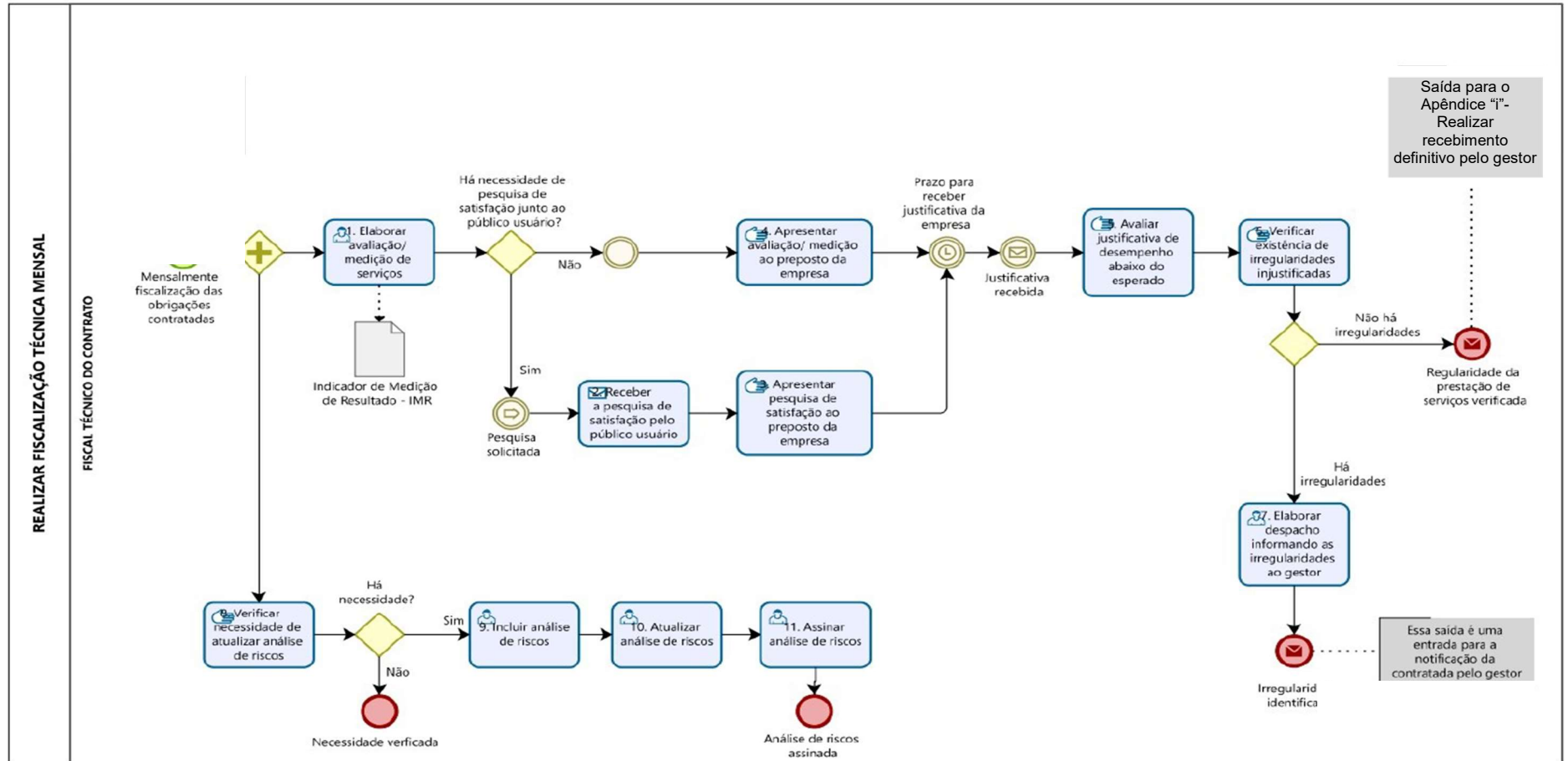
Figura 10 – Preparação para fiscalização



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

### APÊNDICE F - Fiscalização técnica mensal

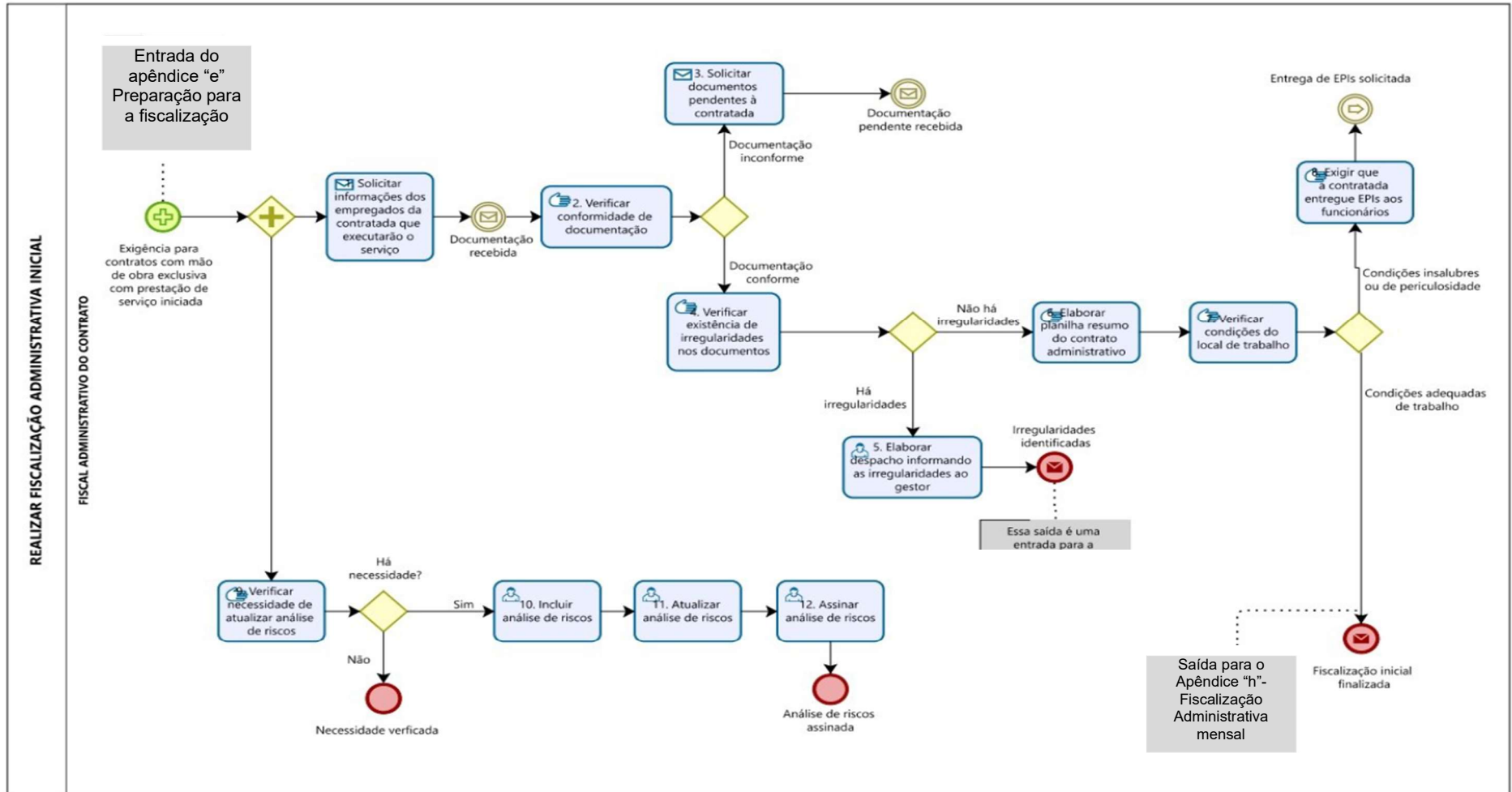
Figura 11 – Fiscalização técnica mensal



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

### APÊNDICE G - Fiscalização administrativa inicial

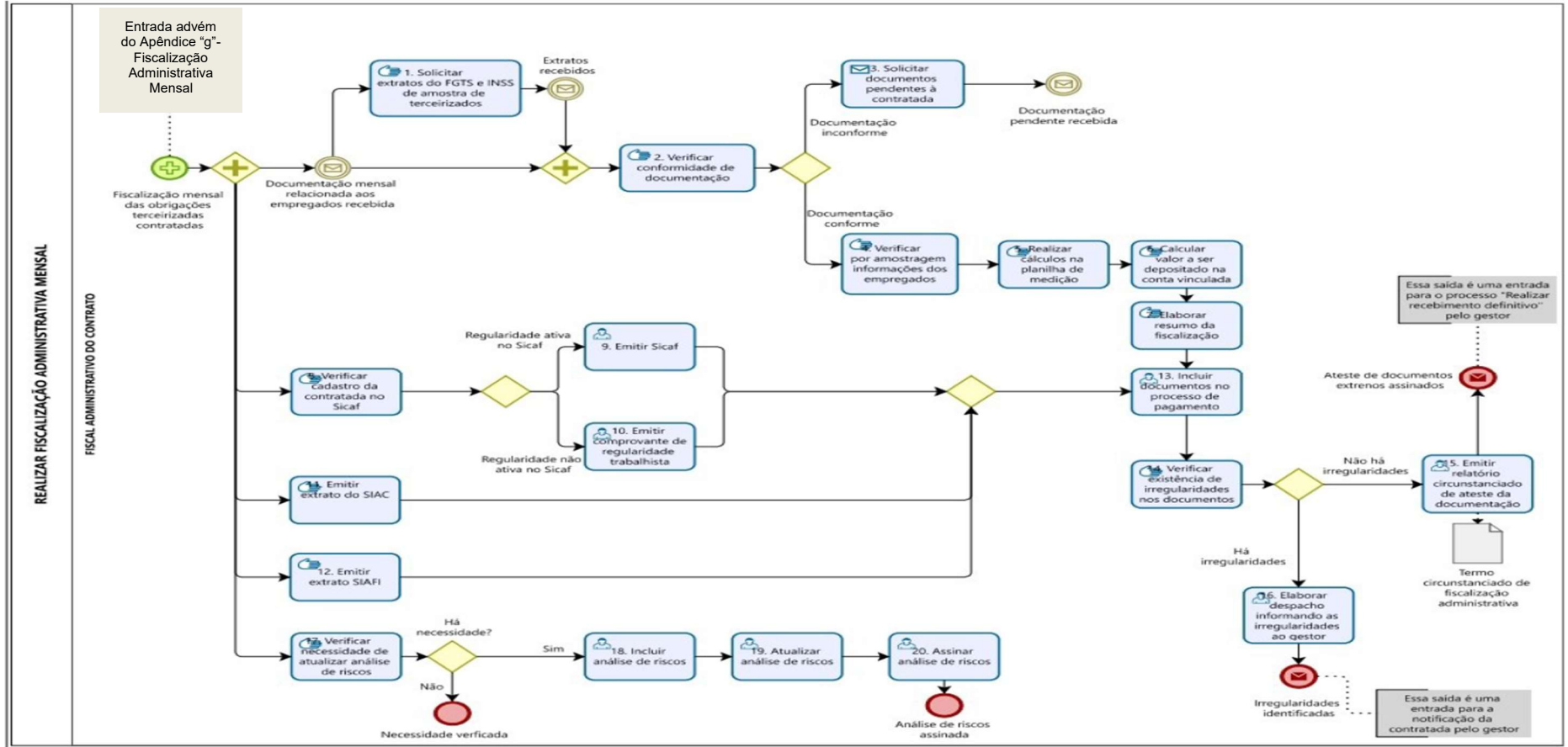
Figura 12 – Fiscalização administrativa inicial



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

### APÊNDICE H - Fiscalização administrativa mensal

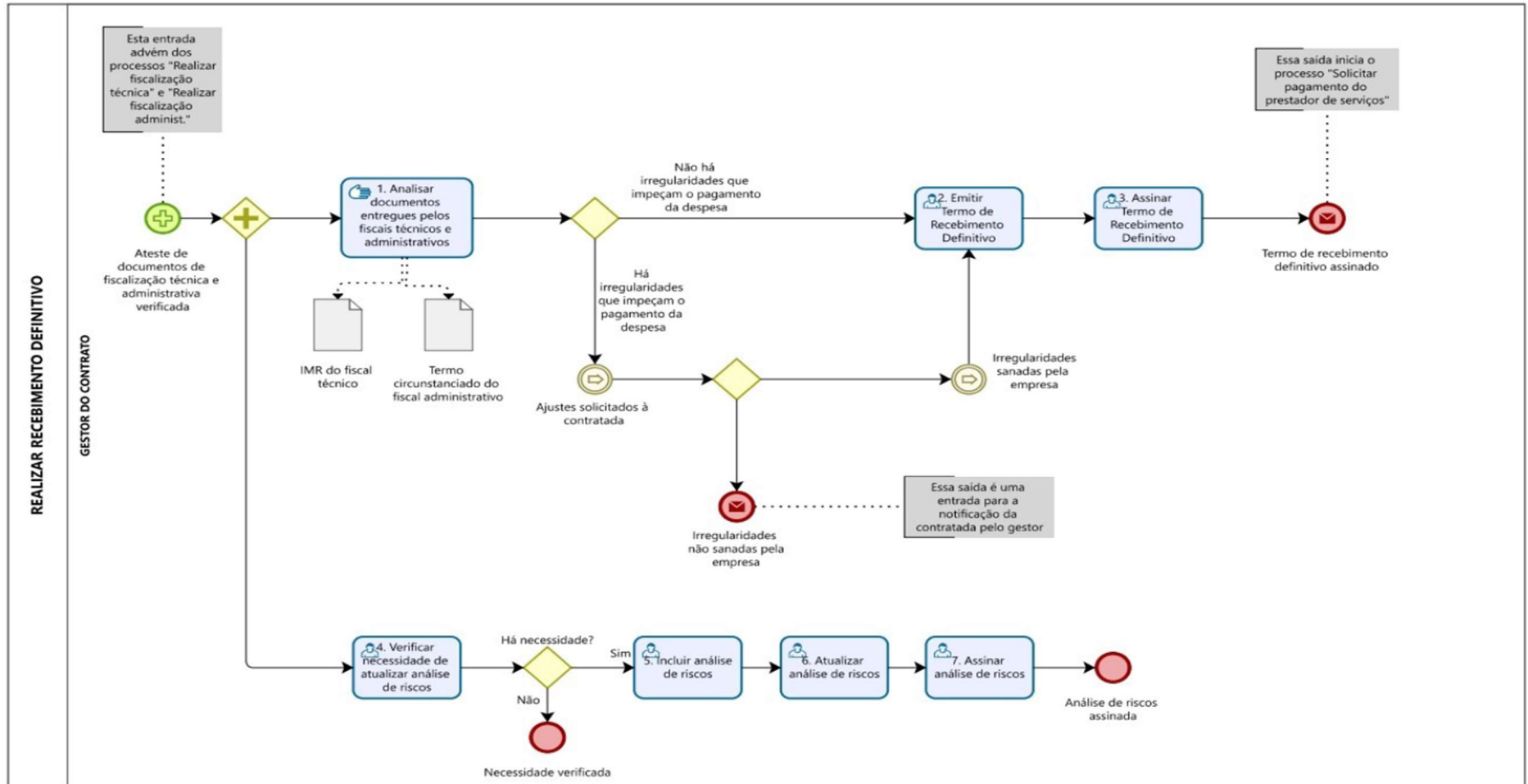
Figura 13 – Fiscalização administrativa mensal



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

APÊNDICE I - Recebimento definitivo – gestão

Figura 14 – Recebimento definitivo - gestão

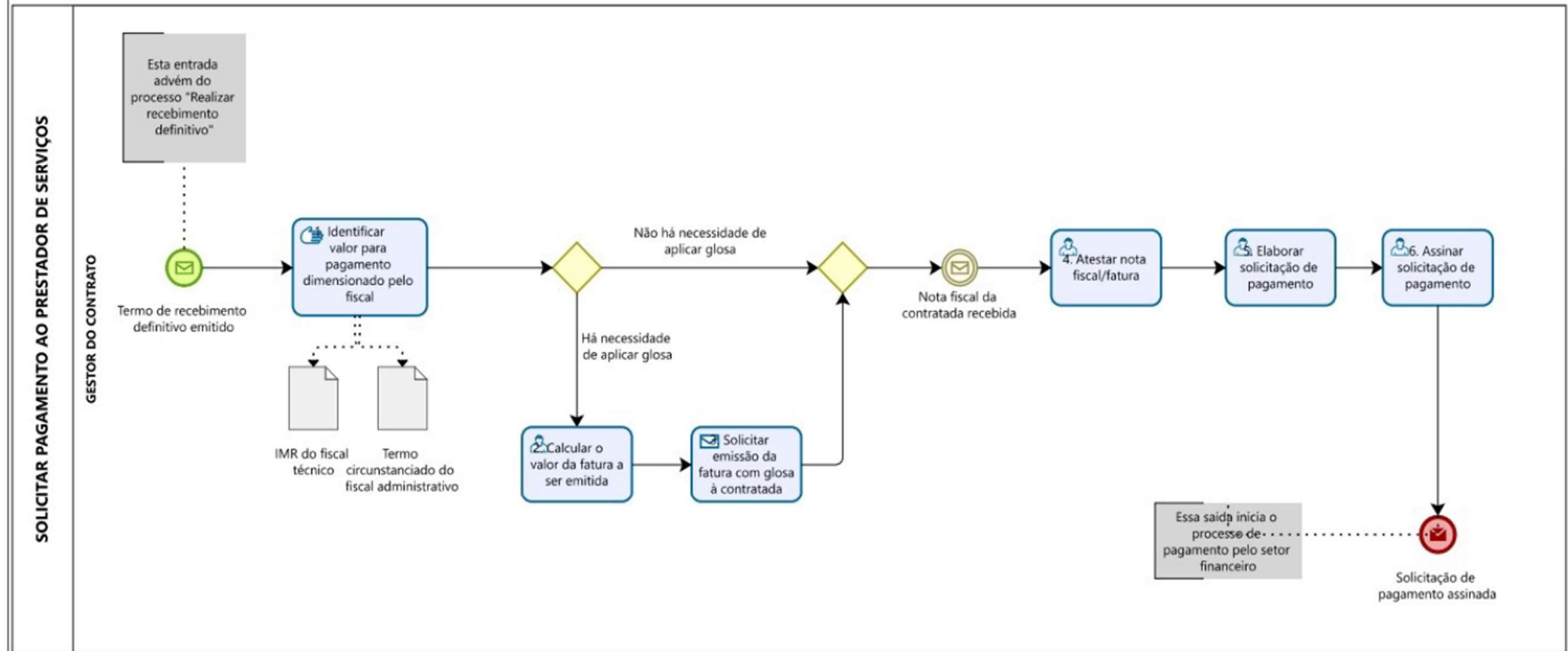


Fonte: Elaborado pelo autor (2023).



### APÊNDICE J - Pagamento ao prestador de serviços

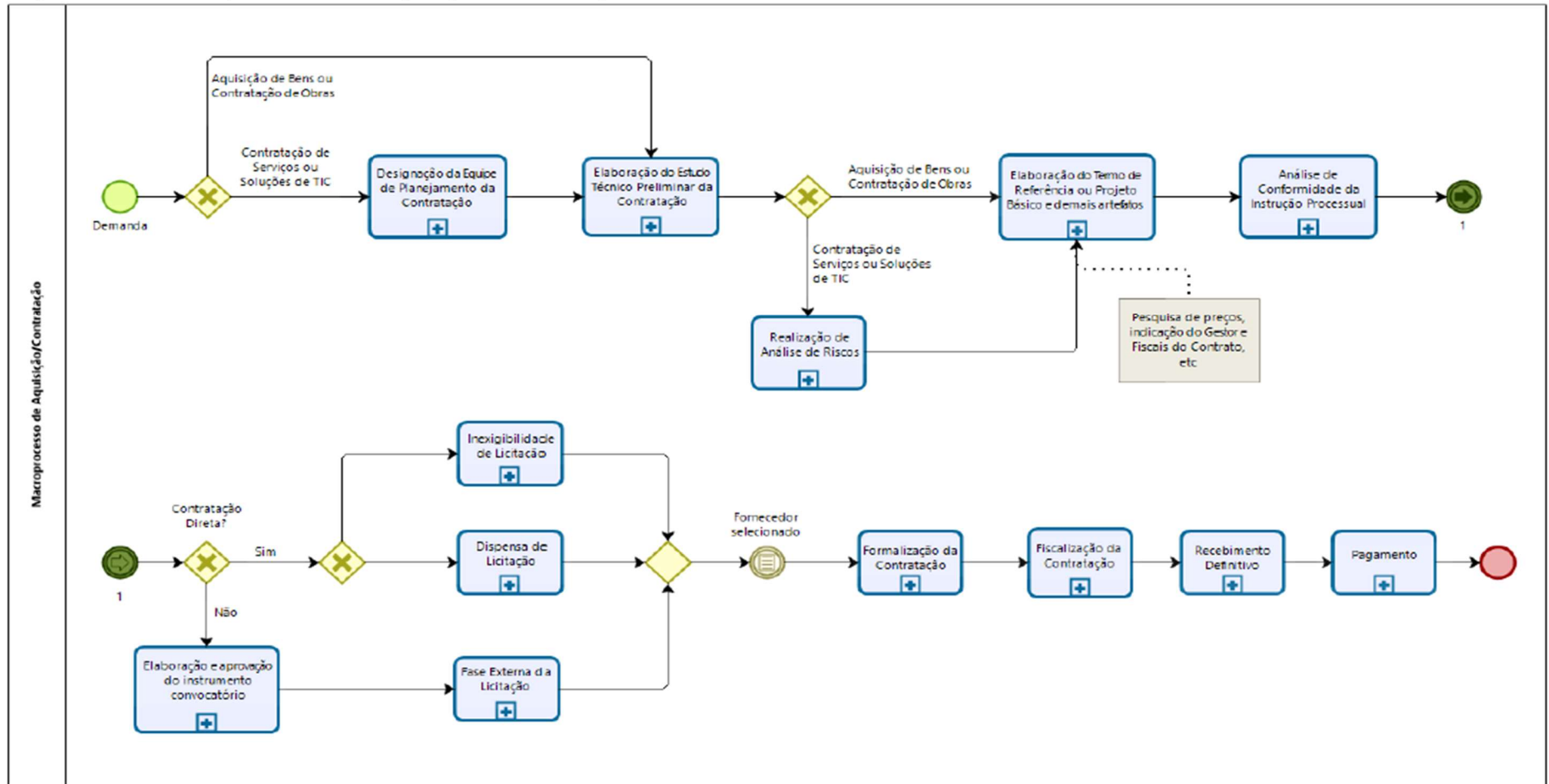
Figura 15 – Pagamento ao prestador de serviços



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

### APÊNDICE K - Macroprocesso de aquisição/contratação

Figura 16 – Macroprocesso de aquisição/contratação



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).