UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

VANESSA CASTELO BRANCO MACAMBIRA

AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS NO USO EFICIENTE DE RECURSOS NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS: ANÁLISE EM UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA FEDERAL

Teresina
2025

VANESSA CASTELO BRANCO MACAMBIRA

AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS NO USO EFICIENTE DE RECURSOS NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS: ANÁLISE EM UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA FEDERAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP da Universidade Federal do Piauí – UFPI, na área de Concentração Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional e linha de Pesquisa Organizações e Desenvolvimento Regional como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Assunção de Moraes

Teresina

2025

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Divisão de Representação da Informação

M114c Macambira, Vanessa Castelo Branco.
As condições necessárias no uso eficiente de recursos na gestão e fiscalização de contratos : análise em uma Universidade Pública Federal / Vanessa Castelo Branco Macambira. -- 2025.
129 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Teresina, 2025.
"Orientador: Prof. Dr. Thiago Assunção de Moraes".

1. Contratos. 2. Gestão e Fiscalização. 3. Método de Análise das Condições Necessárias (NCA). 4. Mecanismos de Gestão de Riscos. I. Moraes, Thiago Assunção de. II. Título.

CDD 351

Bibliotecária: Francisca das Chagas Dias Leite – CRB3/1004

VANESSA CASTELO BRANCO MACAMBIRA

AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS NO USO EFICIENTE DE RECURSOS NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS: ANÁLISE EM UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA FEDERAL.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Organizações e Desenvolvimento Regional.

Orientador(a): Prof. Dr. Thiago Assunção de Moraes.

Aprovada em 15 de abril de 2025.

BANCA EXAMINADORA

gov.br
Documento assinado digitalmente
THIAGO ASSUNCAO DE MORAES
Data: 23/04/2025 11:10:14-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Thiago Assunção de Moraes (UFPI)
Orientador

gov.br
Documento assinado digitalmente
MAURICIO MENDES BOAVISTA DE CASTRO
Data: 23/04/2025 13:20:26-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Maurício Mendes Boavista de Castro (UFPI)
Examinador Interno

gov.br
Documento assinado digitalmente
ALEXANDRE RODRIGUES SANTOS
Data: 23/04/2025 12:16:29-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Alexandre Rodrigues Santos (UFPI)
Examinador Externo ao Programa

Dedico este trabalho a Deus Todo Poderoso que iluminou o meu caminho e guiou os meus passos até aqui.

AGRADECIMENTO

Agradeço primeiramente a Deus por sempre ter me sustentado em suas mãos me dando forças para nunca desistir.

Ao meu orientador Prof. Dr. Thiago Assunção de Moraes que com sua paciência e sábias orientações proporcionou o enriquecimento e a conclusão do presente trabalho.

Aos professores que fizeram parte da minha banca de defesa Prof. Dr. Maurício Mendes Boavista de Castro e Prof. Dr. Alexandre Rodrigues Santos que contribuiram com ricas sugestões fundamentais para o aprimoramento deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Rafael Fernandes de Mesquita que também contribuiu para a concretização desta realização.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da UFPI que com os seus conhecimentos me inspiraram e estimularam nessa jornada de aprendizado.

Aos amigos e familiares que de alguma forma, direta ou indiretamente, participaram da minha formação acadêmica.

"Gerenciamento é fazer as coisas da forma certa; liderança é fazer as coisas certas"

(Peter F. Drucker)

RESUMO

Para o atendimento das necessidaes sociais, a Administração realiza a contratação com particulares, possuindo a obrigação de fiscalizar a execução desses contratos. Assim, a gestão e fiscalização de contratos mostra-se de extrema relevância para a garantia do cumprimento da execução contratual, através de instrumentos de gestão dos riscos, visando mitigar os prejuízos decorrentes dessas contratações. Esta dissertação possui como objetivo principal analisar a gestão de riscos nos contratos de serviços continuados da UFPI, nos processos com e sem apuração de descumprimentos contratuais à luz do Método de Análise das Condições Necessárias (NCA). Para alcançar os objetivos propostos, utilizou-se o método Necessary Condition Analysis - (NCA), abordagem que visou identificar as condições necessárias, tidas como essenciais para a obtenção de determinado resultado. Como resultados a partir dos dados coletados foram identificadas as variáveis independentes (Descumprimentos, Quantidade de infrações, Gravidade da infração, Quantidade de mecanismos de gestão de riscos e Quantidade de falhas) e a variável dependente (Providências), com a formulação das hipóteses para cada variável. As hipóteses foram testadas através do pacote NCA para o cálculo do tamanho do efeito, valores-p e tabelas de gargalo. Através da análise dos dados foi realizado o gráfico de dispersão; a quantificação e avaliação dos parâmetros da NCA com a formulação da conclusão de que a variável (mecanismos de gestão de riscos) é considerada condição necessária, na gestão e fiscalização de contratos. O trabalho gerou contribuições não apenas teóricas, mas também práticas, trazendo orientações e recomendações para o aprimoramento do trabalho desenvolvido pelos gestores e fiscais de contratos direcionando seus esforços para procedimentos, ações e mecanismos de controle de riscos considerados essencias, visando o aperfeiçoamento da gestão e fiscalização de contratos, bem como da Administração.

Palavras-chave: Contratos; Gestão e Fiscalização; Método de Análise das Condições Necessárias (NCA); Mecanismos de Gestão de Riscos.

ABSTRACT

To meet social needs, the Administration contracts with private parties and is required to monitor the execution of these contracts. Therefore, contract management and monitoring are extremely important to ensure compliance with contractual execution, through risk management tools, in order to mitigate losses resulting from these contracts. The main objective of this dissertation is to analyze risk management in UFPI's ongoing service contracts, in processes with and without verification of contractual breaches in light of the Necessary Condition Analysis (NCA) Method. To achieve the proposed objectives, the Necessary Condition Analysis (NCA) method was used, an approach that aimed to identify the necessary conditions, considered essential to obtain a certain result. As a result of the data collected, the independent variables (Non-compliance, Number of infractions, Gravity of the infraction, Number of risk management mechanisms and Number of failures) and the dependent variable (Measures) were identified, with the formulation of hypotheses for each variable. The hypotheses were tested using the NCA package to calculate the effect size, p-values and bottleneck tables. Through data analysis, a scatter plot was created; the quantification and evaluation of the NCA parameters were carried out with the conclusion that the variable (risk management mechanisms) is considered a necessary condition in the management and supervision of contracts. The work generated not only theoretical but also practical contributions, providing guidelines and recommendations for improving the work developed by contract managers and inspectors, directing their efforts towards procedures, actions and mechanisms for controlling risks considered essential, aiming at improving the management and supervision of contracts, as well as the Administration.

Keywords: Contracts; Management and Supervision; Necessary Conditions Analysis Method (NCA); Risk Management Mechanisms.

LISTA DE SIGLAS

CCHL	Centro de Ciências Humanas e Letras
CV	Conta Vinculada
CF	Constituição Federal
COVID-19	Coronavirus Disease 2019
OEA	Convenção Interamericana Contra a Corrupção
OCDE	Convenção Sobre o Combate à Corrupção
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ERM	Enterprise Risk Management
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
GECON	Gerência de Contratos
GOV.BR	Governo do Brasil
FG	Pagamento por Fato Gerador
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IN	Instrução Normativa
IMR	Instrumento de Medição de Resultados
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NCA	Necessary Condition Analysis
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PL	Projeto de Lei
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PPA	Plano Plurianual
PPGP	Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública
PB	Projeto Básico
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PRAD	Pró-reitoria de Administração
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
SEGES/MGI	Secretaria de Gestão do Ministério de Gestão e Inovação
SRP	Sistema de Registro de Preços
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
STF	Supremo Tribunal Federal

TR	Termo de Referência
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFV	Universidade Federal de Viçosa

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo do Resultado da coleta de dados.....53
Quadro 2 - Contratos Administrativos de Serviços Continuados com dedicação exclusiva de mão de obra - 2019-2024.....61
Quadro 3 - Contratos Administrativos de Serviços Continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra - 2019-2024.....62
Quadro 4 - Penalidades aplicadas em processos de sanção na UFPI - 2019-2024.....71
Quadro 5 - Resultado da análise da Gestão de Riscos em Descumprimentos nos Contratos de Serviços Continuados da UFPI (2019-2024).....74
Quadro 6 - Resultado da análise da Gestão de Riscos nos Contratos de Serviços Continuados da UFPI (2019-2024).....77

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valor total anual das contratações e orçamento da UFPI - 2024.....67
Tabela 2 - Tabela de gargalo (*bottleneck table*) relacionada à Figura 5 100
Tabela 3 - Tamanho do efeito: p - valor para cada variável independente 102

LISTA DE GRÁFICOS

Grafico 1 - Dados de Terceirização - 2024.....56

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura hierárquica da UFPI.....55
Figura 2 - Organograma da PRAD.....57
Figura 3 - Fluxo de processos de apuração de descumprimento contratual contratos continuados.....70
Figura 4 - Hipóteses testadas na NCA (Modelo teórico).....91
Figura 5 - Conjunto de Gráficos de linhas de teto (*ceiling lines)* 92
Figura 6 - Hipóteses testadas na NCA (Modelo aplicado).....105

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....15
2 Das contratações públicas 19
2.1 Evolução histórica da legislação sobre as contratações públicas no Brasil.....19
2.2 Do planejamento: alcance da eficiência e vantajosidade 23
2.3 Da Licitação pública: realização do interesse público e coletivo 28
2.4Dos Contratos administrativos: ajuste entre Administração Pública e particulares.....32
3 Da gestão e fiscalização de contratos 37
3.1 Ferramentas para o gerenciamento eficiente das contratações públicas.....37
3.2 Instrumentos de gestão de riscos na gestão e fiscalização dos contratos.....44
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 52
4.1 Classificação da pesquisa 52
4.2 Locus da Pesquisa.....52
4.3 Coleta de Dados.....53
4.4 Observações iniciais.....53
4.5 Desenho da pesquisa 53
4.6 Análise dos dados.....54
5 As condições necessárias no uso eficiente de recursos na gestão e fiscalização de contratos da UFPI.....56
5.1 Gestão e Fiscalização de Contratos: a gestão de riscos em contratos de serviços continuados da Universidade Federal do Piauí (UFPI).....56
5.2 Análise dos mecanismos de gestão de riscos nos contratos de serviços continuados da UFPI.....75
6 RESULTADOS E DISCUSSÕES 89
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....111
REFERÊNCIAS.....115
APÊNDICE A - Produto Técnico: Fluxo simplificado das contratações públicas e da gestão e fiscalização de contratos na UFPI.....129

1. INTRODUÇÃO:

A administração com a atribuição de gerir os interesses do Estado, precisa obter bens e serviços para o atendimento das necessidades sociais visando a concretização do bem comum (Suñe, Castro e Magalhães, 2013). Desse modo, para o atendimento dessas necessidades, a Administração Pública, realizou a descentralização das suas suas atividades, passando a contratar com particulares, para o desempenho desses serviços públicos, conforme observamos no § 7º, do artigo 10, do Decreto-Lei nº 200/1967, o qual dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal (Brasil, 1967). A esse respeito, segundo Marcelino (2007) e D'Ângelo (2015), o modelo de contratação terceirizado acabou se tornando um importante recurso estratégico para gestão e redução dos gastos com mão de obra.

Assim, consoante leciona Almeida (2009), a Administração possui o poder-dever, ou seja, a obrigação de fiscalizar a execução desses contratos administrativos, e que segundo Gasparini (2008) nesta atribuição estão compreendidas as funções de fiscalização, orientação e intervenção para a perfeita execução do contrato. Dessa forma, vislumbra-se que a gestão e fiscalização de contratos administrativos, são de extrema importância para a Administração Pública, tornando-se um relevante instrumento em prol da concretização do interesse público, uma vez que, o acompanhamento e controle destes, é fundamental para a garantia do cumprimento do objeto e da qualidade na execução contratual (Tadelis, 2012).

Ocorre que, com relação ao orçamento destinado para a manutenção das Universidades Federais, segundo informação constante do sítio da UFPI sobre nota da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), o orçamento destinado à estas, tem sofrido uma redução de forma sistematizada no decorrer dos anos, ao mesmo tempo que tem ocorrido a criação de novas universidades. Ainda, segundo a Associação, a Lei Orçamentária aprovada para as universidades federais no ano de 2024, no valor de R$ 5.957.807.724,00 foi de R$ 310.379.156,00 à menos do que o orçamento de 2023, aprovado no valor de R$ 6.268.186.880,00. A Andifes, finalizou a Nota, ressaltando que os referidos recursos são indispensáveis para o custeio de despesas tais como luz, água, e serviços de limpeza e vigilância (UFPI/Últimas Notícias/Andifes divulga nota sobre o orçamento das universidades federais em 2024, 2023).

Nesse sentido, segundo Catelli e Santos (2004) nesse cenário de limitação estatal, com destaque para a terceirização das atividades meio, os gestores públicos tem que administrar os recursos públicos fazendo uma boa aplicação destes.

Para tanto, nas contratações públicas devem ser utilizados instrumentos e práticas que permitam efetuar a gestão dos riscos e prejuízos inerentes às contratações. Nesse sentido, de acordo com a IN 05/2017, os gestores devem obrigatoriamente utilizar instrumentos de controle de riscos contratuais, sob pena de acarretar prejuízo ao controle do patrimônio público (Brasil, 2017).

Assim, como exemplo de instrumento fundamental de gestão de riscos em contratos administrativos, destaca-se, segundo Barral, 2016 e Ribeiro (2014), a capacitação do gestor e fiscal do contrato, tendo em vista que essa atividade exige conhecimento da legislação e de competências práticas relacionadas à atividade para a qual foi designado (Marinho, 2013 e Vieira, 2014).

Dessa forma, considerando que a gestão e fiscalização de contratos administrativos trata-se de tarefa complexa, que engloba a garantia do cumprimento dos serviços contratados e o controle dos gastos públicos, é uníssono o entendimento dos autores quanto à relevância do tema para o desempenho das organizações públicas, como também a necessidade de estudos com relação à exigência da promoção da eficiência na gestão e fiscalização dos contratos (Marinho, 2013).

Desse modo, o problema de pesquisa da presente dissertação, consiste em identificar quais as condições necessárias no uso eficiente dos recursos na gestão e fiscalização de contratos.

O objetivo geral consiste em analisar a gestão de riscos nos contratos de serviços continuados da UFPI, nos processos com e sem apuração de descumprimentos contratuais à luz do Método de Análise das Condições Necessárias (NCA). A referida gestão de riscos é essencial para a garantia da execução contratual e a mitigação de eventuais prejuízos para a Administração possibilitando o seu consequente desenvolvimento.

Como objetivos específicos buscou-se analisar os mecanismos e procedimentos de gestão de riscos presentes nos contratos de serviços continuados da UFPI; Levantar as variáveis (dependente e independentes) através da análise da gestão de riscos nos contratos de serviços continuados da UFPI; Identificar o grau em que a o uso de recursos se associa a uma gestão de contratos; Avaliar em que nível de eficiência a utilização de recursos é afetado pela gestão de contratos.

Para a efetivação do proposto foi tomado como recorte específico os processos de contratos de serviços continuados da UFPI, entre os anos de 2019-2024, com e sem descumprimento contratual, cujos dados estão disponíveis na página de Contratos da UFPI.

Dessa forma, objetivando o aprimoramento da gestão, através da utilização de mecanismos de gestão de riscos e levando em consideração os desafios impostos pelo tema da gestão e fiscalização nas contratações públicas, a presente análise pretende orientar os gestores quanto ao melhor caminho para uma boa gestão contratual, visando o aperfeiçoamento da Instituição, que poderá obter retornos significativos tanto do ponto de vista financeiro relativos à economia dos gastos, quanto do desenvolvimento.

A presente dissertação está organizada, com a seguinte sequência: introdução, dois capítulos teóricos, a metodologia, um capítulo de análise, os resultados e discussões e as considerações finais. No primeiro capítulo, (item 2 Das contratações públicas), foi abordada a evolução das legislações que regem as contratações públicas no Brasil até chegar na atual Lei de Licitação e Contratos (Lei 14.133/2021). Foi tratado sobre as contratações públicas de modo geral, buscando um entendimento sobre o tema relacionado às contratações nas Instituições Federais de Ensino Superior, sob a perspectiva de uma Nova Administração Pública cuja forma de gestão é baseada na utilização de forma eficiente dos recursos públicos nas suas contratações, ante à crescente restrição orçamentária, visando a real satisfação do bem comum. Para tanto, serão abordadas as fases do Planejamento das Contratações, da Licitação Pública e dos Contratos Administrativos, sob a luz da atual Lei de Licitação e Contratos (Lei 14.133/2021).

Já no segundo capítulo, (item 3 Da gestão e fiscalização de contratos), foi discorrido sobre a gestão e fiscalização de contratos, atividade essencial para o cumprimento das obrigações contratadas pela Administração Pública, bem como para a mitigação de eventuais prejuízos decorrentes da responsabilização subsidiária da Administração, principalmente com relação às contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. Foi tratado, ainda, sobre os mecanismos de gestão de riscos nas contratações públicas.

No que diz respeito a metodologia utilizada para a construção desta dissertação, utilizou-se o método de Análise das Condições Necessárias (Necessary Condition Analysis - NCA), abordagem que objetivou identificar as condições necessárias no uso eficiente de recursos na gestão e fiscalização de contratos.

O terceito capítulo, (item 5 As condições necessárias no uso eficiente de recursos na gestão e fiscalização de contratos da UFPI), referente à analise, realiza a análise da gestão de riscos nos contratos de serviços continuados da UFPI nos anos de 2019-2024, bem como dos mecanismos de gestão de riscos presentes nestes, instrumentos essenciais para a atividade de gestão e fiscalização de contratos, para o cumprimento do objeto contratado (atividades-meio da IFES), bem como para a mitigação de prejuízos à Administração.

Em seguida, apresentou-se os resultados e discussões relativos aos dados coletados, os quais estão dispostos nos (Quadros 5 e 6), com a análise destes através do método (NCA), objetivando levantar as variáveis (dependente e independentes) através da análise da gestão de riscos nos contratos de serviços continuados da UFPI; identificar o grau em que o uso de recursos se associa a uma gestão de contratos e avaliar em que nível de eficiência a utilização de recursos é afetado pela gestão de contratos, com a apresentação dos resultados no (Quadro 7). Por fim, seguiu-se com as considerações finais sobre o tema.

Acredita-se, ainda, no que concerne à importância temática, a fundamental contribuição para área de Administração e Gestão Pública, bem como a sua natureza interdisciplinar, uma vez, que envolve aspectos econômicos e interage com ramos do Direito Administrativo e Público, o qual norteia a prática da atividade administrativa exercida pelas Instituições Públicas.

Outrossim, os resultados obtidos contribuirão com a linha de pesquisa organizações e desenvolvimento regional uma vez que aborda o desenvolvimento na área da gestão pública de uma importante Instituição Federal de Ensino Superior no contexto do Estado do Piauí, na região Nordeste.

2. DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Para um melhor entendimento sobre o tema, neste capítulo será abordado a respeito das contratações públicas de um modo geral, relacionando-as às Instituições Federais de Ensino Superior, sob a perspectiva de uma Nova Administração Pública cuja forma de gestão é baseada na utilização eficiente dos recursos públicos nas suas contratações, ante à crescente restrição orçamentária, visando a real satisfação do bem comum. Para tanto, foi traçada a linha evolutiva da legislação sobre as contratações públicas no Brasil, bem como foram abordadas as atuais fases da contratação, a saber: o Planejamento, a Licitação Pública e os Contratos Administrativos, sob a luz da atual Lei de Licitação e Contratos (Lei 14.133/2021).

2.1. Evolução histórica da legislação sobre as contratações públicas no Brasil

O processo de contratação na Administração Pública deve seguir os regramentos estabelecidos em lei, para que sejam garantidos a publicidade, a igualdade e isonomia àqueles com interesse em contratar com o poder público (Freitas et Maldonado, 2013).

A contratação pública, é o gênero que compreende as espécies de contratação direta previstas nos artigos 74 e 75 da Lei 14.133/21 (Lei de licitações), a qual é realizada através de dispensa ou inexigibilidade, e a contratação realizada por meio de processo licitatório (Brasil, 2021). Ocorre que, nesse contexto das contratações públicas, a Carta Magna no art. 37, inciso XXI, prevê, como regra, na Administração Pública, que seja realizado de maneira obrigatória o processo de licitação para que se possa adquirir bens ou serviços, de forma a assegurar a igualdade na participação dos licitantes, ressalvados os casos especificados na legislação, de dispensa e inexigibilidade (Brasil, 1988).

Nesse sentido, a CF/88 no art. 37 da dispõe, ainda, quanto aos princípios que devem nortear os procedimentos realizados pela Administração, na obtenção ou na prestação de serviços públicos, para a consecução da vantajosidade técnica e econômica através de uma gestão para o alcance de resultados, a qual deve obedecer aos princípios instiuídos constitucionalmente, a saber: o princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e por último o da eficiência (Brasil, 1988).

Contudo, apesar dessa previsão constitucional, importante ressaltar, que o princípio fundamental da eficiência, somente foi acrescentado ao rol daqueles já previstos originalmente no art. 37 da CF, após a Emenda Constitucional Nº 19/98 (Brasil, 1998). Assim, conforme artigo 22, inciso XXVII da CF/88, o qual foi estabelecido pela Emenda

Constitucional nº 19/1998, é de competência privativa da União legislar a respeito das diretrizes sobre licitações e contratos (Brasil, 1998).

A definição do conceito de eficiência prescreveu uma verdadeira reviravolta na Gestão Pública do Brasil, uma vez que foi instituído como de aplicação obrigatória pela CF, logo, a Administração passou a ter responsabilidade com relação aos resultados na utilização dos recursos públicos (Vieira, 2017).

Dando prosseguimento à evolução na seara legislativa, em 1993, houve o advento da então Lei de licitações e Contratos Lei nº 8.666/1993, instituindo normas que tratam sobre as licitações e contratos concernentes a compras, empreendimentos e serviços para com a Administração na esfera federal, estadual ou municipal (Brasil, 1993). Para Di Pietro (2000) as normas existentes nessa Lei trazem algumas determinações com relação ao procedimento que deverá ser seguido pela Administração antes da concretização do contrato.

Na perspectiva de inovação relacionada às compras públicas, alguns anos após a publicação dessa lei, houve o desenvolvimento do Portal de Compras do Governo Federal – o Comprasnet - uma plataforma, desenvolvida em 1997 o qual permite que a gestão das compras públicas seja realizada de forma eletônica, dando visibilidade às licitações públicas de forma a promover a inclusão dos fornecedores e Administração no comércio digital, ampliando a participação, reduzindo custos e aumentando a transparência (Ribeiro, 2009).

A plataforma surgiu de uma iniciativa premiada no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, criado pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado por idealização do ministro Bresser Pereira para incentivar ações gerencialistas para reforma e modernização do Estado, e busca estimular a implementação de iniciativas inovadoras na gestão do Governo Federal, valorizando servidores que atuem de forma criativa (Petrucci, 2002; Pacheco, 2002).

Em 2008, foi instituída, a Instrução Normativa nº 02/2008, a qual dispôs quanto as diretrizes para a contratação (Brasil, 2008). Segundo Ottoni (2008) a referida Instrução regulamentou as atividades administrativas sobre planejamento e execução de contratos, através da utilização de normas e de Acórdãos do Tribunal de Contas da União.

Posteriomente, houve a publicação da Instrução Normativa Nº 5, de 25 de maio de 2017, para regulamentar os procedimentos da então lei de licitações, a qual dispõe sobre as regras e diretrizes do processo da contratação de serviços na modalidade de execução indireta na esfera da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, permanecendo em vigor até os dias de hoje (Brasil, 2017).

Consoante Serafim (2018) a IN nº 05, de 2017 tornou-se a principal legislação de orientação para a atuação do gestor e fiscal de contrato na Administração Pública Federal, considerando que a referida norma trouxe conceitos e a definição de atribuições importantes para os atores que atuam nesse processo.

Dando continuidade, aos avanços legislativos ocorridos, em 2019, com a promulgação do Decreto nº 10.024/2019, houve a regulamentação da licitação na espécie pregão eletrônico, de forma obrigatória, para a contratação de serviços e compra de bens ena esfera da Administração Pública Federal (Brasil, 2019).

.Após, em 2021, com a instituição da Nova Lei de Licitações nº 14.133/21, esta veio para substituir a então Lei de Licitação nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) e a Lei nº 12.462/2011 do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), estabelecendo em seu art. 1° normas para licitação na esfera da Administração Pública dos Poderes Legislativo e Judiciário, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando no desempenho de função administrativa (Brasil, 2021).

Desse modo, Furtado *et al.* (2021) afirmam que a nova Lei n° 14.133/2021, trouxe novas orientações para a área de licitações e contratos, as quais são imprescindíveis tendo em vista as transformações, principalmente na área da tecnologia, que demandam resultados superiores.

Assim sendo, embora a Lei 14.133/21, esteja em vigor de forma obrigatória, a antiga Lei 8.666/93 ainda continua sendo utilizada para aqueles contratos celebrados antes da vigência obrigatória da nova lei. Isso porque, a Lei nº 14.133/21 contempla em seus artigos 190, 191, 193 e § único, um regime de transição que deverá ser observado pela Administração Pública, onde o contrato que tiver sido celebrado antes da vigência da nova lei permanecerá a ser regido pelas normas da antiga Lei 8.666/93. Dessa forma, a Administração pode optar por licitar ou contratar de acordo com as normas do novo normativo ou se com as da lei antiga, devendo a escolha ser informada claramete no edital de licitação (Brasil, 2021).

Esta também foi a opção normativa prevista no art. 38 do Decreto Federal nº 11.462/2023, o qual dispõe que tanto os processos licitatórios como as contratações cuja escolha de realização tenha se dado pela antiga Lei 8.666/93, serão por ela conduzidos, desde que a publicação do edital ocorra até a data de 29 de dezembro de 2023, bem como que a referida escolha conste de maneira expressa no edital de licitação (Brasil, 2023).

Destarte, segundo informações do sítio Gov.br do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, na transição para a aplicação de forma definitiva da Lei nº 14.133/2021, as Instituiçoes que contam com o sistema Compras.gov.br, puderam se valer das diretrizes

estabelecidas pela Seges/MGI, através da Portaria 1.769, de 25 de abril de 2023, a qual dispõe que os gestores públicos podem escolher licitar ou contratar pelas leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 ou nº 12.462/11 até o dia 29 de dezembro de 2023. Desse modo, caso seja escolhido licitar e contratar por esses normativos, os respectivos contratos celebrados serão regidos, durante todo o seu período de vigência, por essas normas que fundamentaram a sua contratação. Ademais, foi realizada uma parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), através da qual, o MGI efetuou a capacitação no ano de 2023, de 45.382 servidores e gestores na Nova Lei de licitações (Gov.br/Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2024).

Com essa compreensão, segundo Pereira (2021), com a realização da publicação da Nova Lei de Licitação nº 14.133/2021, em abril de 2021, houve várias modificações com relação às normas utilizadas na licitação para contratações feitas pela Administração Pública.

Destarte, consoante Araújo (2021) a nova legislação trouxe diversas modificações, a saber: a viabilidade da contratação por eficiência, consoante o artigo 6º, LIII; a implantação do governo digital, que determinou que os atos licitatórios sejam executados preferencialmente digital conforme artigos 12, VI e 19, II; o incentivo ao planejamento de modo a possibilitar a formulação de plano de contratações anual, através alinhamento do planejamento estratégico alinhado às leis orçamentárias, visando a racionalização das contrações conforme artigo 12, VII; a exigência de realização do estudo técnico preliminar, para a realização da análise dos riscos que possam vir a comprometer o resultado da licitação, bem como o cumprimento contratual conforme artigo 18, I e X.

Ademais, Monteiro (2021), ressalta que antigamente o método utilizado para o segmento do processo, somente poderia ser realizado de forma presencial, mas com a atualização da lei de licitações, atualmente é realizada virtualmente. Corroborando com esse entendimento, Rodrigues (2022), menciona que o novo método virtual, da execução dos procedimentos licitatórios, pode assegurar maior celeridade ao processo, uma vez que os processos on-line proporcionam que as ações tais como, entrevistas ou entrega de documentos sejam realizados de forma imediata.

Outrossim, em 2021, com a chegada da nova Lei de Licitações nº 14.133/21, foi implantado, ainda, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), um inovador instrumento de gestão ampliando a competitividade entre os fornecedores, seleionando com maior celeridade, baixo custo e maior transparência a proposta que represente a melhor vantagem (Garcia, 2021). Consoante, o art. 174. da Lei 14.133/21, o sítio eletrônico do

referido Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), possui a destinação de divulgar de forma centralizada e compulsória dos atos previstos por esta Lei (Brasil, 2021).

Ademais, segundo Porto (2021), a nova atualização pela Lei 14.133/2021 trouxe critérios atuais relacionados ao julgamento das propostas, à exemplo do maior retorno financeiro, segundo o qual, na fase de licitações também deve ser levado em conta, na análise das propostas, o resultado financeiro obtido ao final da vigência do contratual, ou seja, aquele a médio e longo prazo, que considera toda vida útil do contrato.

2.2 Do planejamento: alcance da eficiência e vantajosidade

Atualmente, a humanidade tem enfrentado grandes transformações tanto econômicas quanto sociais induzidas pelo desenvolvimento na área tecnológica devido ao avanço da globalização. Todos esses eventos têm evidenciado modificações intensas na forma como a sociedade e o Estado se relacionam com suas demandas (Cavalcante, 2017).

Esses fatores, vem impondo à Administração Pública dificuldades para conciliar o atendimento das demanda sociais, papel do Estado, com a crescente falta de recursos. Assim, a inovação com relação a forma de gestão possui papel fundamental para direcionar a administração à concretização dos interesses sociais, especialmente através da modernização da gestão pública (Pedrosa, 2019).

Nesse contexto de cortes orçamentários se faz extremamente necessário que a Administração adote instrumentos estratégicos para uma gestão eficiente dos recursos despendidos nas contratações públicas. Esse cenário vem se aprofundando após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a qual estabelece normas de finanças públicas com relação a responsabilidade na gestão fiscal (Brasil, 2000). Ademais, houve, ainda, a instituição do novo Regime Fiscal Sustentável, mais conhecido como Novo Arcabouço Fiscal (LC 200/2023), instrumento de controle do endividamento que veio substituir o Teto de Gastos, com vistas ao equilíbrio entre arrecadação e despesas (Brasil, 2023).

Assim, nesse cenário surge uma Nova Gestão Pública, na tentativa de atender com mais qualidade e menos recursos, as inúmeras necessidades sociais que se apresentam na atualidade, trazendo consigo modificações na área econômica, ambiental e social, tornando possível o exercício pleno da cidadania, através da expansão das funções do Estado num cenário de transformação tecnológica e globalização (Macroplan, 2005).

Destarte, na gestão da coisa pública, além das contratações não gerarem prejuízo, também devem proporcionar a economia dos gastos, para que estes mesmos recursos reunidos, possam ser reinvestidos na Instituição. De forma a corroborar com a relevância dessa compreensão Soares, Raupp, Tezza (2021) afirmam que, passou a ter maior importância nos estudos nacionais, a aplicação eficiente dos recursos públicos para evitar prejuízos, voltada para a obtenção de resultados que resultem em uma maior qualidade de vida para os seus moradores.

Percebe-se que, a fim de se evitar prejuízos, o gestor público deve exercer suas atividades a partir de uma perspectiva baseada no planejamento das contratações públicas, de forma a selecionar a proposição mais benéfica para a Administração, para que a execução se dê da forma mais eficiente possível (Mendes, 2012). Assim, para Mendes (2012) planejar é definir no edital o conjunto de obrigações determinadas pela Administração, as quais devem ser cumpridas pelos contratados, de modo a evitar problemas na execução do contrato, devido a falta de concordância entre o pretendido e o que foi definido. Ainda na percepção de Mendes (2012) a contratação pública é tida como uma realidade jurídica que se desenvolve através de um processo para que atinja a finalidade pública a que foi destinada.

No tocante às contratações públicas, estas movimentam cerca de 12% das economias dos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) segundo dados do sítio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -Ipea - (Ipea, 2021), representando segundo Moura (2013) uma grande oportunidade para induzir o desenvolvimento de novos mercados e apoiar a competitividade e a sustentabilidade da indústria brasileira. Logo, o impacto produzido pelas contratações no serviço público, reflete, consideravelmente, na economia, visto que o governo é um grande comprador de produtos em larga escala (Costin, 2010), e, por isso, somado ao fato de que essas são financiadas com o dinheiro dos cidadãos contribuintes, as compras são, cada vez mais, objeto de revisão e reestruturação na gestão pública. Para Gouvêa et al. (2015), é de suma importância para a Administração Pública a fase do planejamento dentro das etapas do processo de compra de bens ou contratação de serviços.

Com esse entendimento, vislumbra-se que a qualidade do gasto público e a eficiência das contratações do Governo, são condições importantes para o sucesso da gestão, pois quando há o planejamento, a consequência são melhores serviços, bem como maior qualidade de vida aos cidadãos (Barbosa, 2015).

Desse modo, o orçamento público deve ser utilizado pelo governo com planejamento financeiro, por intermédio do qual, o executivo estima a arrecadação das Receitas e determina

a execução das Despesas a serem realizadas com o dinheiro público através de autorização por intermédio de lei do Poder Legislativo (Giacomoni, 2018).

Corroborando com esse entendimento, o artigo 174 da Constituição Federal também estabelece o planejamento como etapa determinante para o setor público, na função de agente normativo e regulador da atividade econômica, e indicativo para o setor privado (Brasil, 1988).

Por oportuno, Gomes (2016) argumenta que um desafio que se impõe aos gestores públicos refere-se à realização de um bom planejamento da contratação, de modo que a execução possa ser fiscalizada mediante critérios objetivos, que assegurem uma avaliação fidedigna da existência ou não de irregularidades, possibilitando a tomada de decisões seguras inclusive com relação a aplicação de sanções administrativas.

Quando tratamos do tema das contratações públicas, deve-se ter o entendimento que para a sua concretização, haverá de se ter um orçamento, já pré-estabelecido no PPA, LDO e LOA, leis estas, que servem de base para o modelo orçamentário do governo. Assim, o orçamento será fixado através da realização de um planejamento de tudo aquilo que será contratado no exercício posterior, e que após aprovação, ficará disponível para a utilização no alcance da finalidade pública. Assim, com interesse que as contratações públicas sejam realizadas, são elaboradas, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), objetivando o equilíbrio entre as receitas e despesas, e a Lei Orçamentária Anual (LOA), envolvendo todas as receitas e despesas do governo para o ano seguinte (Crepaldi, G.; Crepaldi, S., 2013).

Nesse sentido, vislumbra-se a importância do planejamento no setor público sob a ótica das previsões orçamentárias, onde a transparência torna-se peça chave da governança pública, de modo que, medidas que visam a melhoria das práticas de transparência na gestão pública são vistas como boas práticas de governança (Meirelles; Aleixo; Burle Filho, 2014).

Desse modo, tem-se que o modelo orçamentário para a gestão da coisa pública, engloba o Plano Plurianual (PPA), instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal, que trás as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo para a Administração Pública. É por meio desse plano estratégico que é organizado o conjunto das políticas públicas que serão realizadas no governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas (Brasil, 1988).

Por conseguinte, temos, ainda, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) também prevista no art. 165 da CF, a qual é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o que será realizado no próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), que é o orçamento anual propriamente dito, na qual é prevista todos os gastos do governo para o próximo ano, onde será fixado a estimativa da

receita e das despesas, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual (PPA), servindo como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA (Brasil, 1988).

É também na LOA que é estabelecido o orçamento das Universidades Federais que segundo Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) PL nº 29/2023-CN para o ano de 2024, transformada na Lei nº 14.822 de 22/01/2024, foi destinado o valor de R$ 5.957.807.724,00 para as universidades federais, ou seja, valor de R$ 310.379.156,00 menor do que o orçamento de 2023 que foi de R$ 6.268.186.880,00, segundo informações retiradas do sítio eletrônico da Universidade Federal do Piauí, com última atualização em Dezembro de 2023 (Ministério da Educação-UFPI, 2023).

Assim, o processo de contratação encontra-se constituído em três fases: interna, externa e contratual, e segundo Mendes (2012) a fase interna ou preparatória está relacionada ao planejamento da contratação, já na fase externa pretende-se apurar as condições dos licitantes a fim de identificar a melhor proposta para a Administração, e, por fim, a fase contratual onde a obrigação é cumprida pela contratada e remunerada pela Administração.

Nesse ínterim, o art. 1º da IN 05/2017, dispõe que os serviços contratados para a realização de tarefas executivas na modalidade de execução indireta, pelos organismos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, deverão observar a fase do Planejamento da Contratação; a Seleção do Fornecedor e de Gestão do Contrato; os critérios de sustentabilidade; e o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão (Brasil, 2017).

Dessa forma, segundo o art. 20 da IN 05/2017, o planejamento é uma das fases de fundamental importância e que deve sempre anteceder às contratações públicas, devendo obedecer as etapas dos Estudos Preliminares; do Gerenciamento de Riscos; e do Termo de Referência (Brasil, 2017).

Assim, seguindo essa ordem, segundo o art. 24, §1° da IN 05/2017 é com base no documento que formaliza a demanda que a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, no qual deve constar de forma pormenorizada a necessidade da contratação; a referência a outros instrumentos de planejamento; os requisitos da contratação; a estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo; o levantamento de mercado e juntamente com a justificativa da escolha de solução; as estimativas de preços; a descrição da solução; a justificativas quanto a necessidade ou não do parcelamento da solução; o demonstrativo dos resultados pretendidos; as providências para adequação do ambiente do órgão; as contratações correlatas; e a declaração quanto à viabilidade ou não da contratação (Brasil, 2017).

Já no planejamento da contratação, Gomes (2016) faz a recomendação quanto a participação dos futuros gestores e fiscais dos contratos, na elaboração dos Estudos Preliminares e do Termo de Referência ou Projeto Básico, haja vista que essa participação irá facilitar o acompanhamento da contratação que será efetuada, considerando que ambos os procedimentos estão sendo feito em consenso.

Já na etapa seguinte, do Gerenciamento de Riscos, segundo o art. 25 da IN 05/2017, nela deverão haver: a identificação dos riscos principais que venham a comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação e o alcance dos resultados; a avaliação da probabilidade de ocorrência e o impacto desses riscos; o tratamento dos riscos inaceitáveis por meio de ações para a redução da ocorrência destes e de suas consequências; a definição das ações de contingência para o caso dos riscos se concretizarem; a definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência (Brasil, 2017).

Após essas etapas, segundo o art. 27 da IN 05/2017, os setores requisitantes dos serviços, terão que encaminhar o documento de formalização da demanda, à autoridade competente do setor de licitações, a qual estabelecerá o prazo para o envio do Projeto Básico ou Termo de Referência constante do seu art. 28, o qual deverá ser formulado a partir dos Estudos Preliminares, do Gerenciamento de Risco, bem como conforme art. 29 devem ser utilizados os modelos de minutas padronizados de Termos de Referência e Projetos Básicos da Advocacia-Geral União (Brasil, 2017).

Conforme art. 30 da IN 05/2017, o Termo de Referência ou Projeto Básico deve conter, no mínimo o objeto da contratação; os fundamentos da contratação; o detalhamento da solução; os requisitos da contratação; o modelo de execução do objeto a ser contratado; o modelo de gestão e fiscalização do contrato; os critérios para medição e pagamento; a forma de escolha do fornecedor; os valores discriminados e a adequação orçamentária (Brasil, 2017).

Nesse sentido, segundo Justen Filho (2005) o Projeto Básico irá conter uma projeção com detalhes da contratação futura para demonstrar a viabilidade da execução. Assim, ao tempo que o Termo de Referência indica a necessidade vigente na Administração, já o Projeto Básico indica a resposta para o problema da Administração (Mendes, 2012).

Desse modo, com a realização da publicação da Nova Lei de Licitação nº 14.133/2021, percebe-se que houve também a inclusão de novas modalidades de contratação pública, mais voltadas para o planejamento estratégico, visando atender aspectos adequados às necessidades da instituição licitante, como por exemplo o diálogo competitivo, o qual visa atender o interesse da Administração, não apenas no que diz respeito ao menor preço, mas também, em relação à qualidade e especificidade (Leite e Lopes, 2022).

Destarte, consoante o art. 40 da Lei 14.133/21, no processo do planejamento das contratações deve ser considerada a expectativa do que será consumido anualmente, bem como devem ser observadas algumas condições, a saber: a aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado; processamento por registro de preços, quando pertinente; determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo; condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material; atendimento aos princípios: da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho; do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento (Brasil, 2021).

Desse modo, percebe-se a relevância do planejamento ao desempenho eficiente do processo licitatório, uma vez que trata-se de requisito também exigido dos gestores públicos, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no tocante à elaboração de planejamento estratégico: "a fim de maximizar a efetividade dos recursos públicos aplicados e minimizar a possibilidade de desperdício de recursos e de prejuízo ao cumprimento dos objetivos institucionais" (Acórdão nº 1.330/2008 – TCU Plenário).

Assim, a Lei nº 14.133/2021, trouxe, ainda, no art. 5°, de forma explicita, novos princípios que deverão ser observados, dentre os quais destaca-se: o princípio do interesse público; do planejamento; da transparência; da eficácia, da segurança jurídica, da competitividade, da economicidade e desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2021).

2.3 Da Licitação Pública: realização do interesse público e coletivo

A administração visando atender as demandas sociais, através de seus agentes, realiza processo licitatório para a obtenção de bens ou a prestação de serviços, de longo prazo, o que por conseguinte acarreta na geração de um contrato (Oliveira, 2015).

Passando a falar de licitação pública, faz-se necessário entender o seu conceito, assim segundo os autores Ferreira (2006), Cunha Júnior (2012) e Carvalho Filho (2011), o processo licitatório é um procedimento, em regra obrigatório, através do qual a Administração Pública selecionará aquela proposta considerada com mais vantagens, com a intenção de firmar o contrato, cujo objetivo maior é o atendimento ao interesse e necessidades de toda a coletividade.

Contudo, existem algumas exceções, contidas no art. 72 da Lei 14.133/2021, quanto à regra a respeito da obrigatoriedade de licitar, exceções essas que acarretariam na aquisição por meio de contratação direta, ou seja, que não necessita de licitação, no qual estão compreendidas as hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitar (Brasil, 2021).

Assim, consoante art. 74 da Lei 14.133/2021, a licitação é inexigível quando não há possibilidade de competição entre os concorrentes, ou seja, são aquelas situações em que não é possível se escolher a melhor proposta, por motivos da natureza dos produtos e/ou serviços que serão adquiridos pela Administração. Já na dispensa de licitação, prevista no art. 75 do mesmo normativo legal, se limita às emergências ou àqueles cujo valor da compra por parte do governo não excede os limites legalmente determinados (Brasil, 2021).

Assim, consoante o art. 11. da Lei 14.133/21, a contratação através de processo licitatório na esfera pública, possui como objetivos principais, garantir para a Administração Pública a adjudicação da melhor proposta; a igualdade de participação entre os licitantes; contratações sem preços impraticáveis nem superfaturados (Brasil, 2021).

Em complemento a esse entendimento, o § único da Lei 14.133/2021, acima citada, dispõe que a Administração da Instituição tem a responsabilidade com relação à governança das contratações, devendo criar formas de gerir os riscos e efetuar os controles internos, com o intuito de fazer uma avaliação para direcionar e monitorar as licitações, bem como os contratos, de forma a atingir os objetivos, acima expostos, para garantir o ajustamento das contratações realizadas com o que foi planejado de forma estratégica e às leis orçamentárias (Brasil, 2021).

Com essa compreensão, entende-se que o edital não se trata de um instrumento de planejamento, mas é sim aquele que concretiza o próprio planejamento (Mendes, 2012).

Desse, modo, em continuidade, temos que o processo de licitação se inicia com a caracterização da modalidade, bem como na construção da minuta do edital e publicação. (Chaves; Bertassi e Silva, 2019). Assim, para Niebuhr (2011), a minuta do contrato deve ser elaborada conjuntamente com o edital em respeito à vinculação ao edital, visto que o mesmo estabelece as regras com relação à licitação, não podendo pois o contrato estar em dissonância com o que foi licitado inicialmente.

Ademais, no edital de licitação somente podem estar presentes exigências referentes à qualificação técnica e econômicas indispensáveis para garantir o cumprimento das obrigações estabelecidas, devendo haver ampla publicidade com vistas a resguardar a melhor proposta na licitação (Torres, 2018).

Nesse sentido, temos alguns tipos de licitação consoante o art. 28 da Lei 14.133/2021, a saber: o pregão; a concorrência; o concurso; o leilão; e o diálogo competitivo (Brasil, 2021).

O art. 6° da Lei 14.133/21, trás as definições de cada modalidade de licitação, nomeadamente, a modalidade de concorrência, que pode ser definida como aquela utilizada para a contratação de serviços, obras e bens; o concurso modalidade utilizada para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico; o leilão utilizado para alienação de bens móveis ou imóveis sem serventia ou apreendidos; o pregão utilizado de forma obrigatória para contratar bens e serviços, e, por fim, o diálogo competitivo que é aquele utilizado para a contratação por meio de diálogos com os licitantes selecionados previamente objetivando selecionar alternativas com pacacidade para atendimento das necessidades da Administração (Brasil, 2021).

Dessa forma, para que sejam contratados bens e serviços, a regra é que seja adotada a modalidade do pregão, que somente pode deixar de ser aplicada, com base em decisão devidamente justificativa (Mendes, 2012).

Dando prosseguimento, a Lei 14.133/2021 extinguiu as modalidades de licitação convite e tomada de preços, ampliou o campo de aplicação da modalidade pregão para a forma eletrônica, bem como foi instituída uma nova modalidade, chamada de diálogo competitivo, a qual encontra-se prevista no art. 6°, inciso XLII do referido normativo legal, o qual poderá ter a sua utilização voltada para a contratação através do diálogo com os participante selecionados previamente por intermédio de alguns parâmetros descritos de forma objetiva (Brasil, 2021).

Desse modo, segundo Pereira (2021), a licitação na modalidade de dialógo competitivo, se constitui em uma forma de licitação onde é permitido aos licitantes o desenvolvimento de propostas alternativas às exigências do cliente, havendo a possibilidade de um diálogo entre a Administração Pública e as empresas concorrentes, com o objetivo de analisar alternativas para atividades complexas que possam vir a afetar a sociedade como um todo.

Destarte, a adesão ao pregão eletrônico possui diversas vantagens quase que eliminando o uso dessa modalidade na forma presencial, e segundo Reis (2015), essa tendência na Administração Pública Federal, se justifica pela economia de recursos, celeridade e, ainda, pela maleabilidade que o Sistema de Registro de Preços (SRP) proporciona.

O Sistema de Registro de Preços (SRP), regulamentado pelo Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023, é um sistema de compras no setor público, voltado principalmente para a

esfera federal, o qual consiste em procedimentos para a inserção do registro de preços de maneira formal de produtos ou prestação de serviços, para a realização de possíveis contratações no futuro (Brasil, 2023).

Portanto, com essas considerações, é perceptível que a Lei 14.133/2021 veio para inovar, tendo como intuito, tornar os processos licitatórios automatizados, e portanto, mais eficientes, agéis e transparentes, por meio das tecnologias, o que consequentemente acarretará mais eficácia no serviço prestado (Monteiro, 2021).

Outra mudança estabelecida pela Lei nº 14.133/2021 foi a inversão das fases do procedimento que envolve as licitações, observando Garcia (2021) que antes dessa atualização na legislação, a fase da proposta e da habilitação somente valiam para a modalidade Pregão, sendo agora válida para todas as modalidades. Assim, de consoante art. 17 da Lei nº 14.133/2021, ficou definido que o a licitação deverá obedecer a seguinte ordem de fases: a preparatória; a divulgação do edital de licitação; a apresentação de propostas e lances; a de julgamento; a de habilitação; a recursal; a de homologação (Brasil, 2021).

Assim, após a fase preparatória, consoante art. 28 da Lei nº 14.133/2021, deverá haver a elaboração do Termo de Referência ou do Projeto Básico, a partir dos Estudos Preliminares e do Gerenciamento de Risco, o qual será encaminhado ao setor de licitações para a confecção do edital de licitação, que consoante art. 29 do mesmo normativo, deve utilizar modelos de minutas padronizados de Termos de Referência e Projetos Básicos da Advocacia-Geral União (Brasil, 2021). Assim, quanto à fase preparatória, ressalta-se uma maior importância dada ao planejamento, com muito mais previsões acerca do tema na atual lei de licitações (Rodrigues, 2022).

Consoante o art. 33. da Lei nº 14.133/2021, na fase em que ocorrerá o julgamento das propostas, levará em consideração alguns critérios, conforme descritos a seguir: menor preço; maior desconto; melhor técnica; a técnica combinada como o preço; maior lance, no leilão; maior retorno financeiro (Brasil, 2021).

Após os atos das fases do processo de licitação, haverá a homologação das propostas, terminando pela assinatura do termo de contrato administrativo, através do qual haverá a regulação da relação jurídica entre a Administração Pública e um particular para a obtenção de bens ou serviços (Guimarães, 2012).

Dessa forma, percebe-se que as mudanças estabelecidas pela Lei 14.133/21 foram de suma importância para a modernização dos processos de licitação, pois acarretam a redução dos gastos tanto do Estado, quanto das empresas responsáveis pela execução dos projetos,

tendo em conta que em ambientes virtuais há uma maior economia tanto com reuniões quanto com viagens que exijam a locomoção das partes (Furtado, 2021).

2.4 Dos Contratos Administrativos: ajuste entre Administração Pública e particulares

A Administração Pública para oferecer uma melhor prestação dos serviços públicos, passou a descentralizar as suas atividades, pactuando com particulares através de contrato, para o desempenho de atividades públicas, conforme § 7º, do artigo 10, do Decreto-Lei nº 200/1967, o qual estabelece sobre a disposição da Administração Pública Federal (Brasil, 1967).

Com relação às contratações públicas propriamente ditas, ou seja, à celebração dos contratos administrativos, importante também se faz trazer a definição dos mesmos. Nesse sentido, Carvalho Filho (2022) descreve contrato administrativo como sendo um acordo pactuado entre a Administração Pública e um indivíduo ou empresa, pautado nos preceitos do direito público, cujo propósito deve estar em harmonia com o interesse público.

Na mesma esteira, Meirelles (2020) define contrato administrativo como sendo um ajuste entre a Administração Pública e o particular, com condições estabelecidas por esta, para a realização de objetivos de interesse público. Em complementação, Di Pietro (2000) afirma que existem, ainda, exigências na Lei de licitações que deverão ser observadas, no tocante ao procedimento prévio que a Administração deve levar em conta para a concretização do contrato, cuja aplicação visa assegurar a legalidade e o respeito ao interesse público.

Assim, consoante o art. 95 da Lei 14.133/2021 há a obrigatoriedade de que haja a celebração de um contrato, com algumas exceções previstas na legislação, podendo a Administração substituir o contrato por poderá substituí-lo por outro dispositivo, à exemplo da nota de empenho. Assim, consoante o § 2° do artigo 95, um contrato realizado apenas de forma verbal com a Administração não tem validade, sendo, portanto, nulo, somente podendo ser aceito para compras de pequeno vulto ou serviços em que o pagamento não ultrapasse o valor em R$ 10.000,00 (dez mil reais) (Brasil, 2021).

Desse modo, a celebração contrato vem logo após a etapa da licitação, sendo, portanto, uma consequência lógica da licitação, e, por isso este deve manter as condições previstas no edital, o qual é considerado lei entre as partes, conforme preconiza a Lei 14.133/2021, de modo a limitar a discricionariedade da parte contratada que destoem do interesse público (Brasil, 2021).

Em conformidade com o art. 89 da Lei 14.133/21 os contratos serão regidos pelas cláusulas pactuadas entre as partes, bem como pelos postulados do direito público, sendo a estes aplicados de forma suplementária, as normas do direito privado (Brasil, 2021).

É com base nesse entendimento, de que o contrato público deve sempre buscar cumprir o interesse maior que é a finalidade pública, que o gestor de uma instituição precisa ter conhecimento quanto ao mister de se proceder às contratações para a Instituição em harmonia com a legislação em vigor, com a finalidade de instituir uma Administração mais eficiente e com potencial preditivo de possíveis ameaças (Souto, 2001).

Assim, na ocasião da publicação do edital da licitação a entidade interessada na prestação de serviços deverá indicar as exigências que irão vigorar no contrato, pois é esse ato que determinará o nível de qualidade que será requerido pela Administração Pública, como contratante ao futuro prestador de serviços (Cunha, 2015).

Com esse entendimento, para que não hajam problemas durante o exercício contratual, o instrumento de edital da licitação, deve, portanto, ser bem detalhado quanto à descrição do objeto contratato, contendo todas as condições, ou seja, claúsulas necessárias previstas no art. 92 da Lei 14.133/2021, a saber: da formação das propostas, do julgamento, da habilitação, do cumprimento do contrato, da entrega do objeto, ou execução do serviço, do pagamento, bem como detalhar os prazos e as sanções por inadimplemento contratual (Brasil, 2021).

Ademais, conforme o art. 94 da Lei 14.133/2021, é indispensável a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para que este possa ter eficácia (Brasil, 2021).

Quanto a esse fato, o TCU já havia firmado entendimento através do Acórdão nº 1.248/2007 do Plenário do Tribunal de Contas da União em relação a publicação do contrato, como exigência para sua eficácia, visto que apenas produzirá efeitos posteriormente a sua publicação (Acordão TCU nº 1.248, 2007).

Há diversas espécies de contratos administrativos existentes na legislação, onde Di Pietro (2009), destaca, como os mais utilizadas pela Administração: o contrato fornecimento ou compra; para realização de pública; contrato de fornecimento; contrato de prestação de serviço; concessão de serviço público; permissão de serviço público; concessão para uso de bem público; contrato de gestão.

A IN 05/2017 também dispõe sobre regras e orientações para a contratação, de forma indireta, na esfera da Administração Pública federal. Nesse sentido, segundo artigos 15 e 16 da IN 05/2017 os serviços contínuos são aqueles que além de essenciais buscam atender as necessidades da sociedade de forma constante, sendo que a sua interrupção pode acarretar o

comprometimento do serviço público ou a realização da missão da instituição. Já os não continuados são aqueles que são realizados apneas por um período de tempo para a conclusão do objeto (Brasil, 2017).

Assim, é proíbido haver contratações com vigência indeterminada, sendo que nesses contratos terceirizados de natureza continuada, consoante art. 106 da Lei 14.133/2021 poderão ser celebrados com a Administração contratos com prazo de até 5 (cinco) anos, ou seja, há a possibilidade de prorrogação sucessiva de sua vigência, estabelecendo como limites a essas prorrogações, o tempo máximo de 60 meses, a partir do qual devem-se iniciar os trâmites para a elaboração de nova licitação (Brasil, 2021).

Os contratos que lidam com a prestação de serviço continuados são divididos em contratos de serviços sem dedicação de mão de obra exclusiva e com dedicação de mão de obra exclusiva. Os contratos de serviço de natureza essencial com dedicação de mão de obra exclusiva, ou seja, os contratos terceirizados, são aqueles serviços contratados, através de empresa intermediária, entre quem precisa e quem presta serviços, através de contrato para prestar serviços, por meio de vínculo empregatício firmado entre o trabalhador e a empresa que presta o serviço e não diretamente com a repartição pública que necessita dos serviços (Santana; Camarão, 2015).

Assim, a terceirização é considerado um recurso legal, para que o Estado consiga atender as necessidades da coletividade, utilizando-se de uma prestação indireta de atividades, consideradas atividade meio, e que, em momento anterior, eram executadas pela própria Administração Pública (Martins, 2014). Nesse sentido, com vistas a alcançar uma maior eficiência na consecução dos resultados pela Administração Pública, as instituições tem buscado a descentralização de suas atividades através do instrumento da terceirização (Braga & Nelson, 2019).

Contudo, em 2017, com a vigência da Lei nº 13.429/2017, denominada nova lei da terceirização, houve modificações profundas na forma como as empresas empresas contratadas e contratantes se relacionam, tais como a possibilidade de terceirização, inclusive, de atividades-fim, sem a configuração do vínculo empregatício, o que antes da noa lei era proíbido (Mello, 2019).

Importante ressaltar, que o posicionamento atual da jurisprudência (STF) com relação às ações judiciais que versem sobre o não pagamento de verbas rabalhistas e previdenciárias, envolvendo as empresas de serviços terceirizados e a Administração Pública, foi no sentido de manter a responsabilidade subsidiária da Administração por obrigações trabalhistas não cumpridas de empresas terceirizadas, contudo, essa transferência de responsabilidade não

ocorre de maneira automática, devendo haver por parte do ente público a demonstração de que realizou a fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, ou seja, a Administração Pública somente será responsabilizada em caso de ficar demonstrada a conduta omissiva na fiscalização (Coelho, 2019).

Convergente ao debate, ressalta-se que o país vivência um momento de transformações na econômia e na política, as quais acabam por refletir nas leis trabalhistas. Destarte, no que diz respeito ao serviço público, com a proximidade da reforma administrativa, poderá haver um aumento na terceirização dos serviços prestados, como ferramenta para o controle das contas públicas, através do enxugamento do gasto com a folha de pessoal (Barcellos, 2020).

Outra particularidade relevante do contrato administrativo que o diferencia dos demais contratos particulares, reside na presença das chamadas “cláusulas exorbitantes”, que segundo a autora Di Pietro (2014), são garantias conferidas à Administração Pública devido a sua posição de supremacia, ou seja, coloca uma das partes (a Administração) em posição de superioridade perante a outra (contratado), bem como confere a prerrogativa de modificá-los ou rescindi-los unilateralemnte, para que este esteja em melhor sintonia com o interesse público.

Essas prerrogativas conferidas à Administração quanto aos contratos administrativos, estão previstas no art. 104 da Lei 14.133/21, quais sejam: a prerrogativa de modifica-los de forma unilateral, para que haja uma harmonização com o interesse público, respeitando os direitos adquiridos pelo contratado; para rescindi-los, unilateralmente, pelo fato de cláusulas contratuais terem sido descumpridas, de forma justificadas pela autoridade administrativa, bem como por caso fortuito ou força maior; fiscalizar o andamento dos contratos, prerrogativa de extrema importância conferida à Administração; a aplicação de penalidades pelo não cumprimento total ou parcialmente do contrato (Brasil, 2021).

Por conseguinte, são das cláusulas exorbitantes que surge o agente gestor e fiscal de contratos, como difusor da eficiência nas contratações, visto que não basta haver a contratação, mas também deve haver o cumprimento do que foi pactuado (Ribeiro, 2014).

Em relação às violações contratuais e penalidades administrativas, a Lei 14.133/2021 inovou com relação as legislações anteriores, tendo em consideração que a atual Lei de Licitações tipificou melhor as condutas ilícitas, trazendo maior transparência e segurança jurídica entre a Administração e a contratada (Melo, 2021).

Por fim, a nova Lei nº 14.133/2021 promoveu algumas alterações no Código Penal, incluindo novo texto com relação aos crimes em processos licitatórios e processos administrativos, de forma a prevêr sanções mais rigorosas (Monteiro, 2021).

3. DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

Neste capítulo será abordado sobre a prática de gestão e fiscalização de contratos, uma das atividades de maior relevância na contemporaneidade para a área da Gestão Pública, essencial para o fiel cumprimento das obrigações contratuais, bem como para a mitigação de eventuais prejuízos principalmente em decorrência da responsabilização subsidiária da Administração, com relação às contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. Foi discorrido, ainda, sobre os mecanismos de gestão de riscos nas contratações, essenciais para a consecução de uma gestão e fiscalização de contratos eficiente.

3.1 Ferramenta para o gerenciamento eficiente das contratações públicas

Realizar a gestão dos contratos na administração pública se transformou em um dos maiores desafios para os gestores públicos contemporâneos, sobretudo no que diz respeito aos contratos para realização de serviços terceirizados, assim diante da relevância da fiscalização contratual para o desempenho das instituições, como é apresentado por Ribeiro (2014), cada vez mais vem-se exigindo que os gestores passem a planejar a contratação desse tipo de serviço, para que haja a redução dos custos de mão de obra.

Nesse sentido, haja vista a constante exigência de eficiência pela Administração Pública, segundo Fiuza (2009), alguns estudos nacionais têm procurado as falhas relacionadas à fiscalização dos contratos administrativos, visando criar sugestões para o desenvolvimento dos processos de gestão.

Assim, segundo Franco et al. (2011) e Vila (2010) estudos sugerem que uma gestão de contratos eficiente poderá ser capaz de gerar a redução dos custos e a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Após finalizada a fase de contratação pública, com a celebração e assinatura do contrato administrativo, passa-se para a fase de gestão e fiscalização dos contratos, conforme disposto no art. 19 , III, da IN 05/2017, que elenca as fases da contratação que englobam: o Planejamento da Contratação; a Seleção do Fornecedor; e a Gestão do Contrato (Brasil, 2017).

As regras de fiscalização dos contratos da administração são estabelecidas pela Lei 14.133/21, lei de Licitação, que atribui à Administração autonomia para modificar, rescindir, fiscalizar e aplicar sanções aos contratados que descumprirem o contrato, visando sempre ao interesse público (Brasil, 2021).

A IN 05/2017, também veio trazer regras e diretrizes quanto ao método de contratação, bem como os procedimentos de gestão e fiscalização dos serviços na sua forma indireta na esfera da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2017).

Assim, dentro das contratações existem dois tipos de contratos, os de serviços continuados e os não continuados. Desse modo, segundo o art. 15 da Lei 14.133/2021 os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, resguardando o funcionamento das atividades fim da Instituição, de modo que sua interrupção possa comprometer a realização de um serviço público. Já os serviços considerados não continuados, estão previstos no art. 16 que são aqueles que impõem aos contratados a obrigação na realização de um serviço peculiar em um período predeterminado (Brasil, 2021).

Existem, ainda, os contratos de serviços continuados com regime de dedicação de mão de obra exclusiva, ou seja, os terceirizados, que segundo art. 17 da IN 05/2017 são aqueles em que os empregados da empresa contratada ficam às ordens nas dependências da contratante para o fornecimento do serviço. Nesse tipo de serviço, não pode haver o compartilhamento dos recursos humanos e materiais de uma determinada contratação para a prestação em outros contratos, bem como deve haver por parte da contratante a fiscalização referente ao controle dos recursos humanos previstos na contratação (Brasil, 2017).

Embora esses contratos terceirizados representem um custo financeiro para o Estado, eles possibilitam que os recursos tenham uma melhor aplicação, dado que reduz os custos da atividade meio. Em algumas situações pode ocorrer também o aumento dos custos que devem ser compensados com o aumento na produtividade e qualidade da prestação do serviço para a satisfação do coletivo (Mendes, 2019).

Desse modo, com relação aos contratos de serviços continuados com dedicação de mão de obra, no tocante às responsabilidades trabalhistas, da previdência e fiscais, o art. 121,§ 1° da Lei 14.133/2021 dispõe que o contratado é o único que responderá por estes, não sendo a responsabilidade transferida à Administração. Contudo, de acordo com o § 2º do mesmo dispositivo citado, art. 121 da Lei 14.133/2021, há uma excessão à essa regra, onde a Administração em decorrência de uma má fiscalização contratual, poderá ser responsabilizada de maneira solidária ao pagamento das parcelas previdenciárias e de maneira subsidiária às parcelas trabalhistas (Brasil, 2021).

Com relação ao processo de apuração de irregularidades aferidas pelo fiscal do contrato, o art. 155 da Lei 14.133/2021 trás alguns casos em que a empresa contratada poderá responder administrativamente, dentre os quais cita-se a inexecução parcial ou total do

contrato causando dano ao erário público, o interrupção dos serviços públicos ou prejuízo ao interesse coletivo; causar o retardamento da execução ou da entrega do objeto contratado (Brasil, 2021).

Assim, consoante o art. 156 da Lei 14.133/2021 haverá a aplicação ao contratado pelos descumprimentos administrativos cometidas durante à vigência do contrato devidamente apuradas pelas gestão e fiscalização do contrato, as penalidades: de advertência; a multa; o impedimento de licitar e contratar; e a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar (Brasil, 2021).

Dando continuidade sobre a atribuição do fiscal de contratos, para o exercício dessa atividade, o art. 117 da Lei 14.133/2021 dispõe que os contratos deverão ser fiscalizados por um ou mais fiscais designados para representar a Administração para aferição do seu cumprimento (Brasil, 2021).

Assim, para esse encargo a Administração, irá designar um servidor para a fiscalização dos contratos, que irá intermediar a ligação entre a Administração e a contratada durante a execução dos serviços na vigência da contratação (Alves, 2004).

Destarte, a atividade de fiscalizar os contratos visa garantir o cumprimento daquilo que foi pactuado contratualmente, quanto à realização do seu objeto, tanto no projeto básico quanto no termo de referência (Meirelles, 2020).

Assim, a atividade de gestão contratual é relativa ao gerenciamento de todos os contratos, onde cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos. Já a atividade de fiscalização é exercida por um representante da administração, designado para cada contrato (Alves, 2004).

Conforme o artigo 39 da IN 05/2017, as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual podem ser entendidas como um conjunto de ações que visam verificar o cumprimento dos serviços que a Administração contratou, com relação ao cumprimento das obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, estão sendo cumpridas, bem como dar apoio ao setor de contratos (Brasil, 2017).

Conforme Martins (2018), a Administração tem o dever de gerenciar os contratos por ela celebrados sob pena de responsabilização, estando a gestão e fiscalização de contratos relacionada ao acompanhamento do contrato como um todo, compreendendo desde a fase do planejamento até a entrega do objeto contratado.

Nesse viés, Vieira (2017) adverte que a Administração deve prezar pelo cumprimento da razoabilidade quando da designação dos fiscais de contratos, evitando que um fiscal fique responsável por muitos contratos simultaneamente. Isso porque, tal prática irá prejudicar o

acompanhamento da execução contratual, bem como acabará por acarretar prejuízo as atribuições próprias do cargo que o servidor ocupa.

Com relação ao exposto Serafim (2018) esclarece que a atividade de fiscalização é complexa e geralmente é exercida conjuntamente com as demais atribuições referentes ao cargo ocupado pelo servidor. Ademais, para a atuação como fiscal de contratos o servidor deve ter amplo conhecimento atualizado do normativo relacionado à contratações públicas, bem como quanto ao objeto contratado.

Assim sendo, Almeida (2019) pontua que o acúmulo de contratos para um mesmo fiscal, a falta de capacitação adequada, bem como a falta de processos padronizados apresentam-se mostrado como impedimentos para uma gestão de contratos eficiente.

Destarte, em continuidade, um dos fatores primordiais para a boa execução contratual é a adequada qualificação do fiscal de contrato (Barral, 2016 e Ribeiro, 2014), com relação à legislação e práticas de gestão (Marinho, 2013; Gonçalves, 2006 e Vieira, 2014). No mesmo sentido, Gonçalves (2021) alerta que a gestão e fiscalização de contratos são funções complexas as quais exigem a capacitação técnica e atenção dos servidores nomeados para esse encargo. Assim a má gestão contratual, pode acarretar prejuízos financeiros para a Administração, em decorrência do uso inadequado dos recusos públicos, bem como a responsabilização destes nas três esferas civil, administravia e penal.

Além disso, segundo Ribeiro (2014) o investimento na qualificação do servidor corresponde a um valor muito menor que as consequências financeiras que um processo de ressarcimento ao erário pode gerar para a Administração. Outro aspecto relevante diz respeito à atualização periódica do manual de fiscalização e gestão de contratos, ferramenta de fundamental importância na orientação dos agentes que atuam no acompanhamento dos contratos (Espinoza, 2016).

Nesse sentido, segundo Vieira (2014) e Barral (2016) as atribuições de gestor e fiscal de contratos são essenciais tanto para a garantia de uma boa prestação contratual como também o cumprimento e execução a contento daquilo que foi contratado, com o emprego das quantidades e qualidades descritas na proposta e o cumprimento das cláusulas legais, de forma a garantir que as funções do gestor e fiscal estão sendo adequadas ao interesse público

Desse modo, observa-se a importância do gerenciamento dos imprevistos contratuais de modo a evitar incidentes na execução contratual, principalmente daqueles ligados à execução com mão de obra terceirizada, tendo como fundamentais as seguintes ações: a nomeação de fiscal, para o acompanhamento da execução contratual com a realização

constante de treinamentos para capacitar os servidores em relação à atividade dos funcionários terceirizados (Alves, 2004).

Nesse ínterim, a atividade de gerência de contratos compreende um conjunto de medidas de suporte administrativo para o regular cumprimento do contrato, sendo a fiscalização essencial para a garantia do emprego adequado dos recursos públicos, como bem dispõe Vieira (2006), afirmando que a má gestão do dinheiro público ocorre quando não existe controle adequado do acompanhamento contratual.

Assim sendo, percebe-se que a atividade do fiscal de contratos é essencial para a garantia da supremacia do interesse público e por esse motivo se o agente incumbido dessa função atuar causando dano ao erário este poderá responder na esfera civil, por ação culposa ou ação dolosa, na esfera criminal, e também na esfera administrativa pelos atos que configurarem improbidade administrativa (Costa, 2013).

Os contratos administrativos podem ser modificados pela Administração para o resguardo do interesse público, modificações estas que devem ser coordenadas permitindo a realização dos controles de maneira adequada. Ademais, as informações de como a despesa pública é executada são de conhecimento da gestão e fiscalização dos contratos, que quando realizados de maneira adequada, podem permitir o alcance de uma maior qualidade dos gastos públicos (Niebuhr, 2022).

Assim, o art. 40 da IN 05/2017 dispõe sobre o bojo de atividades que competem ao gestor da execução dos contratos em conjunto com a fiscalização, que pode ser subdividida em fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário. Nesse viés, a atividade de gestão está relacionada à coordenação das atividades relacionadas à fiscalização, bem como quanto a prorrogação contratual, reequilíbrio financeiro, alteração contratual, processo de pagamento, aplicação de sanções, extinção dos contratos, etc; a Fiscalização Técnica é aquela que visa o acompanhamento da execução contratual propriamente dita no que diz respeito aferição da qualidade da prestação do serviço; a Fiscalização Administrativa está relacionada ao acompanhamento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias da contratação dos contratos com mão de obra; a Fiscalização Setorial está relacionada ao acompanhamento da execução contratual do ponto de vista técnico ou administrativo, nos casos em que a execução do serviço ocorrer de forma simultânea em diferentes setores distintos num mesmo órgão e; a Fiscalização pelo Público Usuário está relacionada ao acompanhamento do contrato através de pesquisa de satisfação do público usuário dos serviços prestados, com a finalidade de verificar se os resultados com relação à qualidade foram atingidos (Brasil, 2017).

Nesse viés, consoante o art. 47. da IN 05/2017 a fiscalização também possui importância para a garantia da execução do contrato através de mecanismos de controle, os quais possuem a capacidade de medir os seguintes aspectos: o cumprimento da obrigação contratual; os resultados alcançados; a qualidade e quantidade dos recursos utilizados; o cumprimento das obrigações; a satisfação dos usuários do serviço (Brasil, 2017).

Desse modo, para Lima (2017) a atividade de gestão e fiscalização dos contratos administrativos é de suma importância para as instituições públicas, em especial para as IFES, uma vez que essa atividade proporciona o acompanhamento tanto da execução dos serviços quanto dos recursos públicos empregados durante o período contratual. Nesse sentido, como exemplo de estudo prático sobre o tema, Lima (2017) efetuou a análise com relação ao acompanhamento realizado por gestores nos contratos terceirizados da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), referente à execução e aferição da qualidade na prestação dos serviços, com a finalidade de formulação de um modelo eficiente de gestão. Assim, como resultados do estudo foram identificadas ineficiências relacionadas à execução dos referidos contratos, tais como baixa qualidade; imcompatibilidade com as exigências da contratante; prejuízos econômicos, falhas identificadas com relação à segurança jurídica e aos práticas de gestão nos processos administrativos, que acarretam a possibilidade de responsabilização subsidiária da IFES em eventuais ações trabalhistas (Lima, 2017).

Cita-se, ainda, o exemplo da pesquisa efetuada na Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), a qual constatou que dentre os 41 fiscais analisados, estes quando da realização da consulta junto ao fiscal público usuário, não efetuam de maneira formal a documentação dos resultados encontrados. Tal atitude pode estar relacionada à ocorrência de choque entre os interesses individuais do gestor público que podem estar desconexos aos da coletividade (Silva e Crisóstomo, 2019).

Logo, a Administração Pública deve seguir o estabelecido pela atual Lei de Licitações, Lei 14.133/2021, possuindo esta o direito, bem como a incumbência de fiscalizar a execução dos contratos celebrados, visto que o pagamento destes será realizado por meio da existência de recursos empregados racionalmente (Brasil, 2021).

Com essas compreensões, tem-se que a fiscalização corresponde a uma obrigação, ou seja poder-dever, disciplinados em lei, do qual qual a Administração não pode se desincumbir que se materializa na finalidade que é de atender ao interesse público. Desse modo, a Administração não pode esperar o encerramento de um contrato para proceder com a verificação do cumprimento do que foi pactuado, pois se assim o fizer, incorre no risco de somente identificar problemas eventualmente ocorridos no decorrer da vida do contrato, em

momento, fora de prazo, onde não poderão mais ser tomadas as diligências cabíveis para solucioná-los (Costa, 2013).

Corroborando com esse entendimento, Pereira (2016), afirma que os gestores devem proporcionar um acompanhamento diário dos contratos administrativos por meio de fiscais devidamente qualificados, que proporcionem, ainda, condições para um acompanhamento eficiente ao longo da execução contratual.

Ademais, ao agente púbico que está incumbido na função de fiscal é exigido o pleno conhecimento da legislação relativa aos contratos, bem como das ferramentas disponíveis de modo a auxiliá-lo na gestão, otimizando o seu desempenho com eficiência (Torres, 2017), o que segundo Marinho (2013) faz com que a fiscalização dos contratos administrativos não seja uma tarefa fácil, uma vez que acaba exigindo do fiscal uma constante atualização e o desenvolvimento de competências, tendo em mente que tal atividade é essencial para a garantia da execução contratual e do controle dos gastos públicos.

Assim, essa atividade de gestão e fiscalização de contratos demanda um conhecimento prévio pelos agentes públicos, levando em conta que a não conformidade na conferência dos documentos ou o descumprimento das medidas cabíveis no acompanhamento da execução do contrato podem acarretar na responsabilização da Administração Pública, gerando prejuízos ao erário público, fazendo-se necessária cada vez mais a elaboração de uma política de gestão de contratos mais qualificada, com base em mecanismos e rotinas para uma ação materialmente concreta de controle (Pereira Júnior, 2009).

Desta feita, entende Silva (2011) que seria uma irresponsabilidade designar um agende para atuar com fiscal sem que este detenha o conhecimento técnico necessário para uma fiscalização do cumprimento do que foi contratado, o que configuraria a má gestão e controle dos escassos recursos públicos, afrontando assim a eficiência. Corroborando com esse entendimento, o TCU, decidiu no Acórdão nº 2.293/2007/Plenário, que os ficais que forem designados devem deter competência técnica compatível com as particularidades do contrato (Acórdão TCU, 2007).

Outra questão importante a ser observada, para que se evite a interferência nas atividades de fiscalização, diz respeito à não subordinação do fiscal ao gestor do contrato, e da não atribuição da função de gestor e fiscal à mesma pessoa, levando em conta o princípio da separação das funções (Furtado, 2012).

Por fim, questiona-se quanto a possibilidade da recusa por parte do servidor em assumir o encargo de fiscal de contratos. Nesse sentido, a Lei 8.112/1990, art. 116, dispõe sobre os deveres dos servidores, dentre os quais encontra-se o dever de cumprimento de

ordens superiores não manifestamente ilegais, impedindo dessa forma a recusa imotivada da atribuição da atividade de fiscal (Brasil, 1990). Nesse diapasão, o TCU entendeu no Acórdão nº 2.632/2007/Plenário, que a falta de qualificação do fiscal não é argumento por si só para justificar a recusa na fiscalização, mas pondera, contudo, que em caso de falhas na fiscalização realizada por agente sem a qualificação necessária, pode gerar responsabilidade para o agente que nomeou para a função (Acórdão TCU, 2007).

3.2 Instrumentos internos de gestão de riscos na gestão e fiscalização dos contratos

A administração Pública é responsável pela prestação de vários serviços públicos, tais como de saúde pública, obras, previdência social, compras dentre outros, estando, portanto, suscetível a riscos decorrentes das contratações dessas atividades que devem ser evitados ou mitigados (Assi, 2021 e Fontenelle 2021).

Nesse sentido, devido ao crescimento da atividade administrativa do Estado, objetivando uma maior eficiência na prestação de serviços pela Administração Pública, as instituições passaram a realizar a descentralização administrativa das atividades, ou seja, a terceirização (Braga & Nelson, 2019), fruto da reforma trabalhista, possui regulamentação pela Lei nº 13.429/2017 (Amorim, 2017). A flexibilização com relação as normas trabalhistas, já ocorre desde os anos noventa, a partir de governos liberais (Lima, Nascimento Junior & Ellery, 2019).

Assim, com o crescimento do mercado aumentaram também as preocupações quanto às responsabilidades social e econômica das relações contratuais firmadas, culminando na cessidade de práticas de controle, principalmente nas contratações de mão de obra terceirizadas (Forgoni, 2020).

Nesse contexto, segundo Freitas (2011), o inadimplemento por parte das empresas contratadas, com relação as obrigações trabalhistas e previdenciárias, de seus funcionários, trata-se de prática corriqueira na Administração Pública. Logo, percebe-se a importância da temática sobre a mitigação dos prejuízos nos contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, tendo em conta o alto risco do ajuizamento de processos na esfera administrativa e judicial em decorrência do não pagamento das verbas trabalhistas e previdenciárias aos funcionários terceirizados (Williamson, 1985; Freitas, 2011).

Desse modo, o sobre a gestão de riscos na Administração Pública foram investigados, (Ávila, 2014; Miranda, Santos & Almeida, 2019), principalmente aspectos com relação ao

âmbito financeiro, relacionados à expansão das terceirizações e seus reflexos trabalhistas e previdenciários.

Nesse viés, Miranda, Santos e Almeida (2019), discorrem sobre estudo realizado em contratos de mão de obra terceirizados da Universidade Federal de Viçosa (UFV), ocorrido entre os anos de 2007 a 2017, no qual obtiveram como resultado que 35% da aplicação das despesas discricionárias, ocorre nesses tipos de contratos, bem como que a grande maioria dos servidores designados para a função de gestor e fiscal de contratos não recebem nehum tipo de capacitação para a referida atuação. Por conseguinte, com base nos resultados obtidos no estudo, os autores propuseram um modelo de gestão de riscos, atraves da inclusão de variáveis, tais como, a liquidez, a racionalidade e o oportunismo, para realizar a classificação dos níveis de riscos em baixo, médio ou alto (Miranda, Santos e Almeida, 2019).

Nessa perspectiva, de gerenciamento de riscos, com a iniciação do modelo gerencial na Administração Pública, houve uma mudança considerável no que diz respeito ao modo de atuação no controle interno realizado pela Controladoria Geral da União (CGU), que assumiu uma concepção mais preventiva com relação ao gerenciamento dos riscos nas contratações (Freire & Batista, 2018).

Desse modo, a gestão de riscos na Administração Pública, de acordo com Montezano et al. (2019) encontra-se efetivada por intermédio de normas, à exemplo do Decreto-Lei nº 200/1967, contudo, segundo os autores, a fundamentação principal encontra-se no princípio da eficiência, com previsão no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Nessa conjuntura, a implementação do controle de riscos no setor público possui, relevância, não somente do ponto de vista da segurança financeira, mas também para o aprimoramento das atividades de gestão, visando auxiliar na tomada de decisões tornando os gestores capacitados para administrar num ambiente de recursos financeiros escassos, e, por conseguinte acarretando em serviços públicos de melhor qualidade (Fontenelle, 2021). Destarte, segundo o Manual de Controle de Riscos do TCU, um dos impactos que a incorporação da gestão de riscos na cultura organizacional de uma Instituição Pública produz, está relacionado ao aumento do seu desempenho (TCU, 2018).

Por conseguinte, Ávila (2014), discorre que a principal preocupação do setor público, com relação à gestão de riscos, está ligada ao dever de cuidado com a coisa pública pelos gestores, de forma a equilibrar os benefícios e possíveis prejuízos, sempre visando a concretização do interesse público.

Assim, o risco pode ser entendido como a propabilidade de ocorrência de um evento futuro e incerto, com chances de gerar danos (Outreville, 1999). Para Ávila (2016) o risco é a

probabilidade de acontecimento do indesejado ou da concretização de um evento adverso àquele esperado.

Com essas inteligências, também é importante trazer à baila o conceito de gestão de riscos, que segundo Coso (2007) pode ser entendida como um processo estratégico coordenado pela instituição para a determinação de possíveis eventos que possam causar dano para a organização. Dessa forma, Assunção, Silva, Rosa e Campeão (2019) dispõem que um ambiente de insegurança causa efeitos negativos nos objetivos organizacionais, sendo os riscos, portanto, uma consequência da falta de planejamento.

Já consoante a Instrução Normativa Nº 1/2016 MP/CGU, no âmbito do Poder Executivo federal, conceitua risco como a possibilidade de acontecimento de um evento futuro que possa acarretar um impacto na efetivação dos objetivos, sendo este medido relativamente ao impacto e probabilidade (Brasil, 2016).

Nessa perspectiva, a gestão de riscos de forma geral, pode ser entendida como elemento fundamental para a governança e sucesso no atingimento dos objetivos de uma organização, dado que a referida ferramenta pode impedir gastos desnecessários ou práticas que sejam indevidas com impactos negativos ao desempenho organizacional (Avelino, 2020).

Assim, segundo o art. 25 da IN 05/2017, o Gerenciamento de Riscos é definido como um processo que fundamenta-se nas atividades de definição dos riscos; de avaliação dos riscos; da intervenção nos riscos; da definição de ações para o contingenciamento dos riscos; e por fim, da definição dos agnetes responsáveis pelo tratamento e contingênciamento dos riscos (Brasil, 2017).

A CGU, através do seu Manural e Metodologia de Gestão de Riscos, também possui metodologia com etapas a serem seguidas quanto à Gestão de Riscos, segundo a qual, deverá haver primeiramente o domínio do contexto; a designação dos riscos; a análise dos riscos; a avaliação dos riscos; a realização da priorização dos riscos; a definição da solução aos riscos; a comunicação e o acompanhamento (CGU, s.d.).

Em conformidade com o art. 26. da IN 05/2017, o Gerenciamento de Riscos, exemplo de mecanismo de gestão de risco, encontra-se materializado no documento denominado Mapa de Riscos, cujo modelo, segundo § 2º consta no Anexo IV do referido normativo. Assim, consoante o § 1º do referido artigo, o instrumento do Mapa de Riscos deve ser juntado ao processo da contratação, quando da conclusão dos Estudos Preliminares; quando da conclusão do Termo de Referência ou Projeto Básico; concluída a fase de Seleção do Fornecedor; e deve ser atualizado pelo fiscal, depois da ocorrência de algum evento importante durante a execução do contrato (Brasil, 2017).

Desta maneira, a gestão de risco é um tema que atrai acadêmicos, pesquisadores e executivos do meio corporativo, desenvolvendo uma área de estudos conhecida como Enterprise Risk Management (ERM), no qual se defende uma abordagem do gerenciamento de risco integrada e alinhada à governança e à estratégia da organização (Bromiley, McShane, Nair & Rustambekov, 2015). Nessa esteia, estudos efetuados por Hoyt e Liebenberg (2011) demonstram um ganho de até 20% no valor do patrimônio de empresas que utilizam mecanismos de gestão de riscos.

Por conseguinte, atualmente, a implantação e manutenção de uma gestão de controles de riscos das organizações, inclusive no setor contratual, trata-se de uma exigência tanto internacional quanto legal, atentando que qualquer instituição está sujeita a riscos. Por esse motivo, faz-se necessário o alinhamento dos objetivos das organizações com os riscos contratuais para a eficiência da gestão (Neves, 2021).

A gestão de riscos compreende também o controle interno dos riscos corporativos. Nesse viés, em 1992, com o intuito de fomentar o acompanhamento dos controles internos nas organizações com uma visão integrada da estrutura de governança, foi publicada a obra do COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), intitulada de "Controle Interno e Estrutura Integrada" (Coso, 2017).

Nessa linha, a proclamação da Lei Anticorrupção no Brasil, Lei 12.846/2013, veio impor a responsabilização das empresas pelo não gerenciamento dos riscos contratuais (Brasil, 2013). Ainda com a finalidade de combater as condutas de empresas, bem como de agentes públicos que não observavam a conformidade dos procedimentos relacionados ao gerenciamento de riscos contratuais, houve a criação na OEA da Convenção Interamericana Contra a Corrupção e na OCDE a Convenção sobre o Combate à Corrupção (Venturini, 2021).

Destarte, para Cherobini (2017), a fim de evitar problemas nas organizações relacionados aos contratos por elas firmados, faz-se necessária a correta utilização da legislação vigente através de cláusulas contratuais para a mitigação dos riscos, bem como de boas práticas de gestão para um controle e acompanhamento eficientes.

Assim, o gerenciamento dos riscos, diz respeito a todas as ferramentas disponíveis dentro da organização, destinadas à fiscalização, mitigando ou eliminando aqueles que dificultam o atingimento dos objetivos da organização, visando a identificação da melhor prática para evitar os riscos, bem como proporcionando a gestão dos atos que causem reflexos patrimoniais, como no caso dos contratos (Cordeiro, 2013).

Tem-se consciência de que é impossível se prever todos os riscos que podem recair sobre um determinado objeto contratado, apesar da realização do planejamento afim de evitar

ao máximo a ocorrência de imprevistos. Não obstante, tendo em vista que os contratos são instrumentos que regulam uma relação entre as partes, mostra-se legal a gestão dos riscos a eles relacionados a estes para identificar o maior número de possível de eventos indesejados (Forgoni, 2020).

Com essas compreensões, percebe-se que as organizações necessitam de preparo para realizar o gerenciamento dos fatores de riscos, através da identificação, e avaliação do impacto que estes podem gerar, criando alternativas objetivando eliminar ou mitigar os danos (Santos Filho, 2009).

Desse modo, dentre os exemplos de ferramenta de controle de riscos nos contratos, tem-se também o Instrumento de Medição de Resultados (IMR), obrigatório que deve se fazer presente em todos os contratos administrativos, trata-se de mecanismo fundamental com indicadores objetivos para a mensuração da qualidade nos serviços prestados, por meio do qual é possível comprovar o nível de conformidade da prestação do serviço com base no edital de licitação,o que por conseguinte, acarreta menos subjetividades e uma maior probabilidade no cumprimento das obrigações assumidas no contrato (Pironti e Ziliotto 2018).

Outra espécie de mecanismo de controle de riscos fundamental nas contratações é a matriz de riscos, a qual mostra-se como uma das práticas de gestão mais eficientes, para determinar os riscos presentes nos contratos, relativos à fase de execução contratual, tendo em vista que esta possui a atribuição de realizar a mensuração dos riscos relacionados ao contexto contratual, os quais podem recair sobre as mais diversas áreas das organizações, uma vez que estão relacionados a questões legais, financeiras, administrativas, obrigacionais dentre outras (Assi, 2021).

Nesse sentido, segundo a atual Lei de Licitações, Lei 14.133/2021, a análise dos riscos assume uma importante função na identificação dos riscos que possam vir interferir nos objetivos da contratação. Destarte, o art. 6º traz a definição de matriz de riscos como sendo uma cláusula contratual com a finalidade de definir os riscos e responsabilidades para as partes por meio da qual fica caracterizado o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato. O art. 6°, XXVII traz, ainda, alguns requisitos para a utilização da matriz de riscos, como por exemplo a previsão de eventos futuros à contratação que possam gerar impacto no equilíbrio econômico-financeiro do contrato (Brasil, 2021).

Dessa forma, a Lei 14.133/21 trouxe em seu art. 22, de maneira facultativa, a previsão da matriz de alocação de riscos contratuais. Contudo, conforme o § 3° do artigo citado, poderá haver a previsão contratual da matriz de riscos de maneira obrigatória, quando se referir a contratações de grande valor econômico. necessário avaliar os custos envolvidos em sua

elaboração para que a decisão sobre a previsão ou não da matriz seja fundamentada (Brasil, 2021).

Assim sendo, na prática o art. 103 da Lei nº 14.133/2021 traz a previsão de que o contrato poderá realizar a identificação dos possíveis riscos e, a partir daí, constituir uma matriz de alocação de riscos, a serem assumidos pelas partes, ou seja, pelo setor público (contratante) e empresa privada (contratada) (Brasil, 2021).

Com relação às ferramentas existentes, para a gestão de riscos relacionados a verbas trabalhistas e previdenciárias em contratos de terceirização de mão de obra, a IN nº 05/2017 ressalta a Conta Vinculada (CV) e o Pagamento por Fato Gerador (FG) (Brasil, 2017).

O pagamento pelo Fato Gerador (FG), encontra-se regulamentado no Caderno de Logística, bem como no Decreto nº 9.507/2018, como sendo um instrumento garantidor do cumprimento das obrigações trabalhistas, através de mecanismos de controele, relacionado às contratações de serviços continuados com mão de obra (Brasil, 2018).

Assim, segundo o Caderno de Logística sobre Conta Vinculada e Fato Gerador do Governo Federal, o referido mecanismo de gestão de risco (FG) objetiva a garantia de que a Administração Pública apenas será responsável pelo pagamento de despesas que realmente tenham ocorrido, deixando de fora para pagamento no contrato, custos futuros e incertos, meramente estimativos, constantes das planilhas de custos das propostas, as quais por vezes não ocorrem, tais como rescisão e auxílio maternidade, auxílio-doença (Brasil, 2018).

Contudo, segundo Mendes (2020) essa ferramenta (FG) é de difícil utilização, justamente porque exige o controle de ocorrências futuras e incertas, o que acaba acarretando a pouca utilização desta como mecanismo de mitigação de riscos.

Corroborando com esse entendimento, Corrêa (2020) afasta a utilização desta ferramenta no seu estudo, bem como afirma que esse dispositivo não chegou a ser implementado pelos órgãos públicos na gestão de risos contratuais.

Outra ferramenta citada na IN nº 05/2017 com possibilidade de utilização pela Administração Pública para a gestão de risco nos contratos de mão de obra, é o instrumento da Conta Vinculada (CV) a qual também é utilizada para o aprovisionamento de verbas trabalhistas e previdenciárias (Brasil, 2017).

Deste jeito, consoante o Caderno de Logística da Conta Vinculada (CV) esta é conceituada como um instrumento de gestão de riscos nos contratos de serviços continuados com mão de obra. A referida ferramenta favorece a segurana jurídica, bem como a utilização desta encontra-se consolidada na Administração Pública, possuindo como objetivo principal, a garantia de recurso financeiro para o pagamento de encargos trabalhistas e rescisórias no

encerramento do contrato, contribuindo assim para previsibilidade na Administração Pública (Brasil, 2018).

Nesse diapasão, Kayo (2019) pesquisou sobre a utilização da CV nas operações de fusão e aquisição de empresas, com relação ao potencial e limitação desta, visando o aprimoramento na gestão contratual. Os resultados apontaram para a necessidade de elaboração de cláusulas contratuais que possam minimizar contendas judiciais (Kayo, 2019).

Dessa forma, a utilização dessas duas ferramentas, constantes na IN nº 05/2017/MP, que estas podem servir para auxiliar na mitigação de riscos trabalhistas e previdenciários, objetivando, ainda a promoção da governança, uma vez que se utiliza do emprego do princípio da eficiência, transparência, accountability e outros (Bromiley et al., 2015).

Outro ponto que merece atenção, diz respeito à relevância da capacitação dos servidores públicos, para que estes diponham da expertise imprescindível para a utilização dessas ferramentas de gestão de riscos contratuais, que segundo achados de Boghean (2015) e Miranda, Santos e Almeida (2019), apontam que a maioria dos servidores incumbidos da função de fiscalização contratual não possuem uma capacitação a contento para o exercício dessa atribuição.

Outra ferramenta de extrema importância para o gerenciamento dos contratos no âmbito das contratações com a Administração Pública é o seguro garantia contratual (*performance bond*). Assim, a utilização da referida ferramenta no setor público, confere maior segurança ao segurado com relação as obrigações assumidas, uma vez que por estas cobertas pela apólice do seguro, denotam mais confiança quanto à conclusão daquilo que foi pactuado entre as partes (Schubert; Gallagher, 2000).

Segundo Maria Helena Diniz, conceitua como sendo uma das modalidades do gênero seguro garantia, instrumento capaz de garantir a indenização, até o valor previsto na apólice do seguro, quanto aos prejuízos advindos do inadimplemento contratual do tomador em contratos de prestação de serviços, fornecimento de objeto ou construção civil, pactuados entre o tomador (contratado) e segurado (contratante) e que estejam cobertos pela apólice (segurador) (Diniz, 2008).

O primeiro marco normativo sobre o seguro garantia, o qual atualmente ainda encontra-se vigente, é o Decreto-Lei nº 73/66. O art. 7º do referido normativo, prevê como competência privativa do Governo Federal quanto à formualação da política de seguros privados, a legislação sobre suas normas gerais e fiscalização das operações no mercado nacional (Brasil, 1966).

Posteriormente houve a publicação da Circular Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) nº 477/2013, que disciplinava a forma de operacionalização da modalidade de seguro garantia (Brasil, 2013). Após foi publicada a Circular SUSEP Nº 662/2022 que revogou a anterior. Assim, a referida circular dispõe em seu art. 2°, inciso V que o seguro garantia tem por finalidade a garantia do cumprimento das obrigações contratuais. No mesmo sentido, dispõe em seu art. 3º que o Seguro Garantia é destinado a garantir o cumprimento do objeto principal contra o risco de descumprimento das obrigações pelo tomador do serviço (Brasil, 2022).

Destarte, com a publicação da atual Lei de Licitações, Lei 14.133/2021 surge a real viabilidade da exigência da prestação da garantia, disposta no art. 96, que poderá ser exigido, consoante previsão em edital de licitação, para as contratações de obras, serviços e fornecimentos. Em seu §1° trás, ainda, a previsão de que o contratado poderá, fazer a opção por uma das modalidades de garantia, quais sejam, a caução, o seguro-garantia ou a fiança bancária (Brasil, 2021).

Em vista disso, a Lei nº 14.133/2021 embora tenha mantido como limite máximo da garantia, o percentual de 5% do valor inicial do contrato, esta trouxe uma inovação ao autorizar o aumento do referido percentual para até 10%, desde que devidamente justificado pela complexidade e riscos implicados. Assim, a majoração poderá ocorrer independente de ser uma obra ou serviço de grande vulto, tal como previsto anteriormente (Brasil, 2021).

Ademais, houve, ainda, alteração no percentual de seguro garantia relacionado às contratações de obras referentes à engenharia de grande vulto, ou seja, aqueles que superam o valor de R$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), passando de 10% para até 30% (Brasil, 2021).

Como último ponto relevante, com relação ao seguro garantia contratual, inserido pela Lei nº 14.133/2021, cita-se a cláusula de retomada em projetos. Assim, a referida lei, dispõe no art. 102, que quando se contratar obras de engenharia, poderá prever a conclusão do objeto pela seguradora, em caso de descumprimento pelo contratado (Brasil, 2021).

Assim, as alterações referentes ao seguro garantia, ocorridas na legislação que rege as licitações e contratos, se mostraram extremamente relevantes, a vista que, um congelamento em baixos valores dos percentuais do seguro garantia, tendia a uma diminuição da eficácia do instrumento, quanto à execução do contrato (Fiuza, 2009).

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 Classificação da pesquisa

No presente estudo foi utilizada a pesquisa bibliográfica, essencial para a construção da fundamentação teórica e de informações importantes sobre a temática estudada (Guerra, 2023). Para o autor, a pesquisa bibliográfica está baseada na coleta de dados em fontes secundárias, tais como artigos, livros, teses e documentos, para a análise de dados (Guerra, 2023). Assim, como coleta de dados buscou-se consultar os documentos internos da UFPI, tais como: termos de contratos; autos de processos; publicações Institucionais no sítio eletrônico; manuais de procedimentos, dentre outros.

Como abordagem utilizou-se a pesquisa quantitativa, que segundo Rodrigues, Oliveira e Santos (2021) objetiva quantificar, aferir e analisar dados, para a aplicação de uma variável, com distanciamento necessário para a garantia da integralidade da pesquisa. Assim, a quantificação é a transposição de acontecimentos em dados numéricos, através da utilização de propriedades estatísticas para a realização da análise dos fatos, propiciando a verificação de variáveis através de números (Rodrigues et al., 2019).

No método utilizou-se a Análise de Condições Necessárias - NCA (Necessary Condition Analysis) que segundo Dul (2016) trata-se de é um instrumento utilizado pelos pesquisadores para o desenvolvimento e testagem das condições necessárias, mas não suficientes. Logo, haverá o alcance do resultado quando um determinado nível de uma condição considerada necessária estiver presente, bem como irá restringir o alcance do resultado quando essa condição necessária estiver ausente. Assim, o método de Análise de Condições Necessárias (NCA) realiza o estudo dos fenômenos não pela ótica da probabilidade, mas sim da necessidade (Dul, 2016b).

Nesse sentido, Dul, Vis e Goertz (2021) argumentam que o método da NCA não objetiva identificar as condições suficientes para a causalidade, ou seja, os níveis que garantem o resultado, mas sim aqueles que impedem o alcance de um resultado. Por consequência, tem-se que uma condição necessária indica uma restrição, a ser superada, pois somente quando do atendimento desta o resultado irá ocorrer (Dul 2016b , 2020).

4.2 *Locus* de pesquisa

O local escolhido para a realização do estudo foi a Universidade Federal do Piauí (UFPI), Campus Ministro Petrônio Portela, na cidade de Teresina, Estado do Piauí que fica situado na região Nordeste, com recorte para as atividades desenvolvidas pelo Setor de Contratos da UFPI da Pró-reitoria de Adminsitração (PRAD) através da coleta de dados abertos contidos na página Institucional relativo aos Contratos.

4.3 Coleta de dados

A escolha dos instrumentos de pesquisa para a coleta das informações visa atender aos objetivos e englobou a pesquisa bibliográfica (coleta de dados secundária), a qual contemplou livros publicados, Leis, Instruções Normativas, Decretos, manuais, teses de doutorado, dissertações de mestrado, artigos relacionados à temática dentre outros. Também foi realizado o levantamento de dados abertos em processos administrativos por descumprimento contratual e processos de serviço continuados, relativos a contratos do período de 2019-2024, com acesso disponível no sítio Institucional da UFPI, na página de Contratos, e via sistema SIPAC, à fim de analisar os instrumentos de gestão de riscos presentes nos mesmos.

4.4 Observações iniciais

A fim de contextualizar o caso estudado para a melhor compeensão dos obstáculos enfrentados na área de gestão e fiscalização de contratos na UFPI, foi realizada observação simples no setor de Contratos, no período em que a pesquisadora exerceu suas funções na referida unidade, cujas observações se inserem no presente trabalho, não como método de análise de dados, mas tão somente a título de observação.

Nesse sentido, cita-se aqui de forma resumida como principais dificuldades relacionados à atividade de gestão e fiscalização de contratos na UFPI, a baixa capacitação dos fiscais e gestores dos contratos e o grande número de processos por servidores da unidade fator que pode vir a prejudicar, o acompanhamento da execução contratual. Em contrapartida, como possíveis soluções aos problemas apresentados cita-se, a necessidade de melhor distribuição dos contratos entre os servidores nomeados para atuação como gestores e fiscais, bem como a designação de novos servidores para a unidade objetivando a melhor divisão das demandas.

4.5 Desenho de pesquisa

No que diz respeito aos procedimentos realizados para que os objetivos traçados fossem alcançados foram seguidas dentro do processo de pesquisa algumas etapas que seguem descritas a seguir.

Foi realizada a coleta de dados por meio de consulta ao sítio eletrônico da Instituição na página dos contratos, e via sistema SIPAC, procurando realizar o levantamento dos contratos de prestação de serviços continuados no período de 2019 a 2024. Após, foi realizada investigação nos autos dos processos administrativos dessas contratações, objetivando identificar e descrever as principais ocorrências na execução contratual, os procedimentos adotados para resolução das ocorrências e os mecanismos de gestão de riscos existentes com previsão em cláusulas contratuais.

Em seguida, com base nos dados coletados, houve a utilização do método (NCA), buscando identificar as condições necessárias para o uso eficientes de recursos na gestão e fiscalização de contratos. Nesse sentido, a NCA possui quatro etapas básicas, a saber: a formulação de uma necessidade teórica ou hipótese, a coleta de dados, a análise dos dados e a divulgação dos resultados (Dul et al. , 2024).

Assim, primeiramente foram levantadas as variáveis (independente e dependente) que contribuem para um uso eficiente dos recursos na gestão e fiscalização de contratos, através de verificação nos processos dos contratos de serviços continuados com e sem descumprimento contratual.

Posteriormente foram levantadas as hipóteses com relação à essas variáveis, e a verificação quanto ao nível de cumprimento destas, bem como o efeito das mesmas dentro da NCA, objetivando a aferição do alcance do resultado pretendido, ou seja, a identificação das condições necessárias.

Por fim, o resultado dessa pesquisa será importante para o aperfeiçoamento do conhecimento quanto aos requisitos essenciais para a eficiência na utilização dos recursos, de forma a melhor direcionar os gestores públicos.

4.6 Análise dos dados

Diante do levantamento dos dados nos contratos administrativos, e, considerando, ainda, a relevância da identificação das condições necessárias para o uso eficiente de recursos na gestão e fiscalização de contratos, o foco do exame dos resultados foi voltado para encontrar respostas aos objetivos já apresentados nesta pesquisa.

A partir desses dados, será realializada análise com a utilização do método de Análise de Condições Necessárias - NCA (Necessary Condition Analysis) com a testagem das variáveis para determinação de qual se enquadra como condição necessária.

A seguir apresenta-se um resumo dos resultados da coleta documental realizada que segue sintetizado no (Quadro 1).

Quadro 1 - Resumo do Resultado da coleta de dados

N° de contratos com e sem mão de obra	105 sendo 35 contratos de mão de obra e 80 contratos sem mão de obra.
N° de funcionários terceirizados	1213 funcionários terceirizados
N° de servidores efetivos da UFPI	1.197 servidores técnico- administrativos ativos
N° de servidores da Unidade (GECON)	08 servidores
N° de servidores - gestores e fiscais de contratos	156 servidores atuando como fiscais 53 servidores atuando como gestores
Principais intercorrências em Contratos de Serviços Continuados	Atraso no pagamento de salários e benefícios em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra (GRAVE).
Principais Procedimentos e Mecanismos de Gestão de Riscos presentes nas contratações de Serviços Continuados da UFPI	-Gestão e fiscalização; -Seguro Garantia; -Conta Depósito Vinculada (2023); -Instrumento de Medição de Resultados (IMR); -Mapa de Riscos; -Retenção de Créditos da Contratada e Pagamento Direito; -Processo de Apuração de Descumprimento Contratual; -Inscrição na Dívida Ativa da União; -Inscrição no SICAF, CEIS e CADIN; -Processo de Ressarcimento ao Erário Público.
Valor do Orçamento anual da UFPI 2024	R$ 925.120.446,00
Valor do orçamento da UFPI para despesas de custeio (contratações)	R$ 154.691.708
Valor total aproximado das contratações	R$ 18.692.881,84
Contratos analisados	De um universo de 42 processos de sanção abertos: 24 eram contratos que estavam dentro do período (2019-2024); Dos 24 processos compreendidos dentro do período selecionado foram analisados 22 processos. Foram analisados, ainda, 20 contratos de serviços continuados sem descumprimentos contratuais.

Fonte: Criação da autora através de dados constantes na página de Contratos da UFPI (ufpi.br/apuracao-de-descumprimento-contratual-gc/portarias-gc; Resolução - Nº 01/2024 Conselho Diretor/CONSUN/UFPI N° 01, de 12 de junho de 2024; ufpi.br/contratos-demo-gc e ufpi.br/contratos-semo-gc; ufpi.br/dados-de-terceirizacao/57077-2024; Portal Brasileiros de Dados Abertos, 2024; ufpi.br/gerencia (2025)

5. AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS NO USO EFICIENTE DE RECURSOS NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DA UFPI

O presente capítulo de análise possui o propósito de analisar a gestão de riscos em processos de contratos de serviços continuados da UFPI com e sem descumprimentos contratuais, com a identificação das principais intercorrências, mecanismos de gestão de riscos, as providências tomadas, as possíveis falhas na fiscalização, as penalidades aplicadas e as vantagens para a Administração. Buscou-se, ainda, fazer uma análise dos mecanismos de gestão de riscos presentes nesses contratos, cujos instrumentos se mostram essenciais para o cumprimento do objeto contratado (atividades meio da IFES), bem como para a mitigação de prejuízos à Instituição. Ademais, o presente capítulo procurou abordar sobre dados Institucionais fundamentais para a melhor compreesnão do tema e do contexto em que é desenvolvida a atividade de gestão e fiscalização de contratos na Instituição pesquisada.

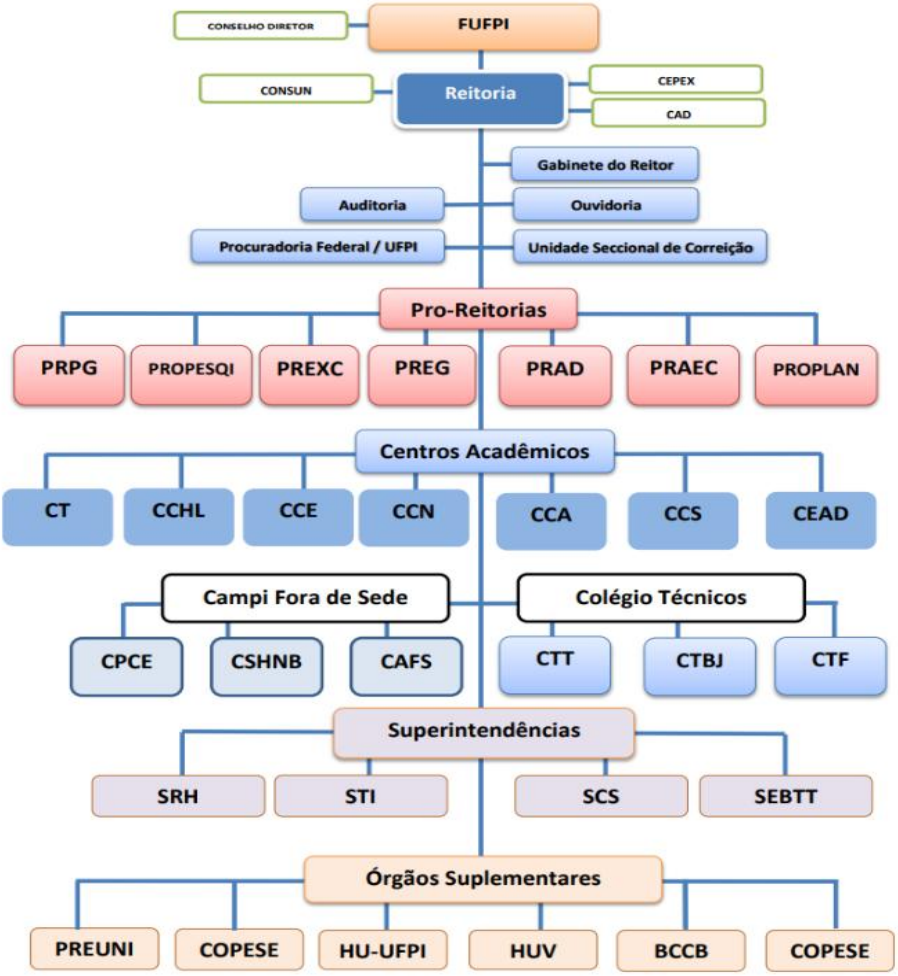
5.1 Gestão e Fiscalização de Contratos: a gestão dos riscos nos contratos de serviços continuados da Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Para melhor contextualizar o local escolhido para a realização da presente pesquisa, conforme informações constantes do sítio institucional da UFPI, a Universidade Federal do Piauí (UFPI), é conceituada como uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), que foi instituída em 01 de março de 1971, através da junção de faculdades particulares que existiam no Estado do Piauí. A referida Instituição, fica situada na cidade de Teresina, Capital, no Estado do Piauí, Campus Universitário Ministro Petrônio Portella, possuindo campis nos municipios de Picos, Bom Jesus e Floriano. A Instituição é mantenida pela Fundação Universidade Federal do Piauí - FUFPI, a qual foi criada pela Lei nº 5.528/1968, e financiada pelo Governo Federal. Já o antigo campus Ministro Reis Velloso (CMRV) que também fazia parte da UFPI, atualmente tranformou-se na Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPar) (ufpi.br/institucional-ufpi, 2024).

Conforme o Estatuto da UFPI a Universidade goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (Estatuto da Universidade Federal do Piauí, 1973). Segundo o seu Plano de Desenvolvimento Institucional, a UFPI possui a missão de promoção da educação superior com qualidade, para à formação de indivíduos compromissados com a ética e com capacidade de atuação em defesa do desenvolvimento regional, nacional e internacional (PDI/UFPI - 2023/2024, 2023).

Nesse sentido, a Estrutura organizacional da UFPI está disposta na (Figura 1).

Figura 1 - Estrutura hierárquica da UFPI



Fonte: Extraído de ufpi.br/institucional-ufpi (2024)

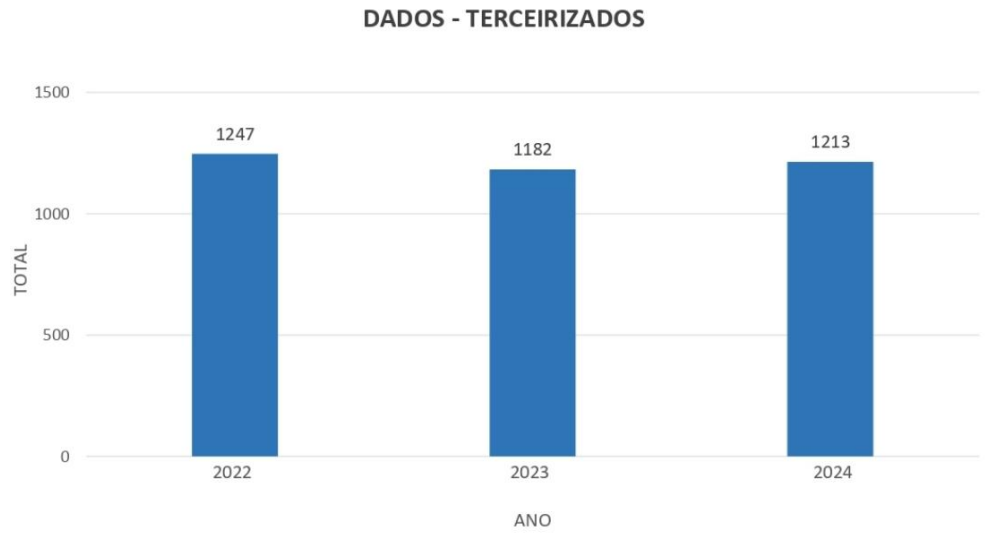
A Universidade Federal do Piauí (UFPI) conta atualmente no ano de 2024 com 1.197 servidores técnico-administrativos ativos, dos níveis de A à E, conforme informação constante da Relação de servidores técnico administrativos ativos da UFPI de 2024 no Portal brasileiro de dados abertos (Portal Brasileiros de Dados Abertos, 2024). A UFPI conta, ainda, com 1.213 funcionários terceirizados, de acordo com dados constantes na página institucional da UFPI (ufpi.br/dados-de-terceirizacao, 2024).

Assim, percebe-se que a UFPI conta atualmente com um quantitativo de trabalhadores terceirizados acima do número de servidores efetivos, cabendo a reflexão do

que seria mais vantajoso do ponto de vista econômico para a Instituição, considerando os altos valores dos contratos com mão de obra (terceirizados).

Nesse diapasão, tendo em vista que o presente trabalho aborda dados em contratos de serviços continuados, o (Gráfico 1) demonstra a evolução de maneira quantificada quanto à contratação de mão de obra terceirizada na UFPI.

Gráfico 1 - Dados de Terceirização - 2024

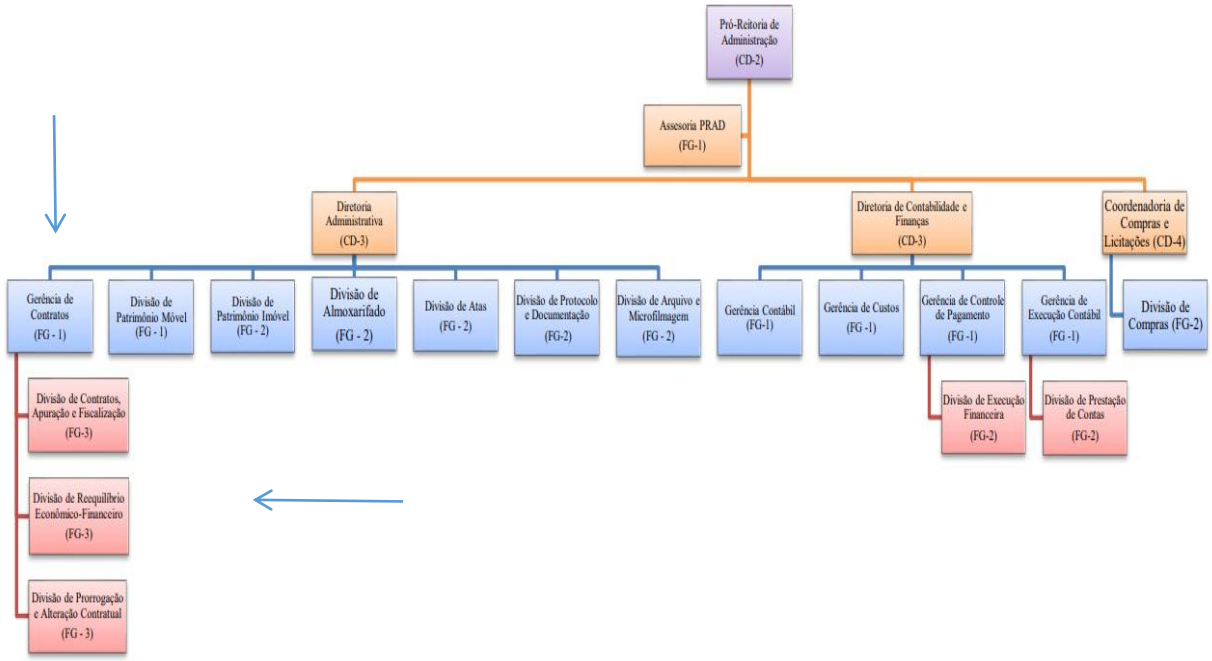


Fonte: Extraído de ufpi.br/dados-de-terceirizacao/57077-2024 (2024)

Dando prosseguimento à temática dos contratos, a pesquisadora que é servidora pública efetiva da UFPI, atuou no Setor de Gerência de Contratos da Pró-reitoria de Administração (PRAD), oportunidade em que adquiriu vasto conhecimento na área de contratos públicos. Daí, surgiu o interesse pessoal da autora em pesquisar sobre a temática dos mecanismos de gestão de riscos presentes nos contratos administrativos.

Assim, a (Figura 2) trás a constituição da estrutura administrativa da Pró-Reitoria de Administração.

Figura 2 - Organograma da PRAD



Fonte: PDU/PRAD 2023-2024 (2023).

Desse modo, para um melhor entendimento acerca da atividade de gestão e fiscalização de contratos, deve-se ter em mente que esta envolve ações de vários departamentos da universidade (setores demandantes), bem como dos setores da Pró-reitoria de Administração (PRAD), dentre eles, o setor de Licitação (CCL), a Diretoria de Contabilidade e Finanças (DCF) , e, o principal, a Gerência de Contratos (GECON), para que o contrato seja efetivamente executado conforme o planejamento da contratação. Assim sendo, GECON, como acima ilustrado, é uma das unidades da Universidade Federal do Piauí (UFPI) que faz parte da Pró-reitoria de Administração (PRAD), estando esta vinculada à Diretoria Administrativa (DA). Nessa perspectiva, o referido setor possui a atribuição de gerenciar os contratos de serviços continados da UFPI, sendo o setor responsável pelo acompanhamento da contratação, desde a assinatura do contrato até sua extinção (ufpi.br/gerencia, 2024).

Conforme informações retiradas do sítio eletrônioco da UFPI, a citada unidade, conta atualmente com 08 (oito) servidores efetivos e 02 (dois) funcionários terceirizados, e possui como competências principais as seguintes: efetuar a formalização, publicação, planejamento e controle dos Contratos; Gerir as atividades contratos e prestar assessoramento à PRAD, gestores e fiscais de contratos; promover a abertura de processos de sanção (ufpi.br/gerencia, 2024).

O referido setor está subdividido em três divisões, quais sejam: Divisão de Prorrogação e Alteração Contratual - DIPAC; Divisão de Reequilíbrio Econômico-Financeiro - DREFIN e Divisão de Contratos Apuração e Fiscalização - DICAF. (PDU/PRAD - 2023/2024, 2023). A seguir temos as principais atividades constantes do organograma do setor, GECON, consoante o PDU/PRAD - 2023/2024, especificando a atividade desenvolvida por cada divisão.

Assim, na Divisão de Prorrogação e Alteração Contratual - DIPAC, as seguintes atribuições: Instruir e acompanhar a prorrogação, alteração e suspensão dos contratos de serviços continuados; efetuar a publicação dos termos aditivos de prorrogação contratual; elaborar controles quanto à prorrogação da vigência dos contratos (PDU/PRAD - 2023/2024, 2023).

A Divisão de Reequilíbrio Econômico-Financeiro - DREFIN, contempla as seguintes atribuições: instruir os processos de reajuste, repactuações e revisões contratuais; efetuar a análise de custos não renováveis; elaborar minutas de termos de apostilamento das prorrogações de contratos e realizar a publicação destes (PDU/PRAD - 2023/2024, 2023).

Já na Divisão de Contratos Apuração e Fiscalização - DICAF, constam as seguintes atribuições: celebrar contratos; efetuar o cadastro de gestores e fiscais; efetuar a publicação dos contratos; instruir as rescisões contratuais; efetuar a abertura de processo de apuração por descumprimento contratual; orientar os gestores e fiscais de contratos (PDU/PRAD - 2023/2024, 2023).

Dessa forma, intencionando uma melhor compreensão acerca da gestão e fiscalização dos contratos, primeiramente, buscou-se aqui explicar como ocorrem as contratações, para depois, se chegar à atividade de gestão e fiscalização da execução dos contratos constantes nos (Quadro 2 e 3) - Contratos de serviços continuados da UFPI, com e sem dedicação exclusiva de mão de obra, no período de 2019 a 2024, elaborado a partir de consulta a dados abertos, constantes na página da UFPI (ufpi.br/contratos-gc, s.d).

Assim, para o cumprimento das suas demandas sociais, a Universidade Federal do Piauí (UFPI), bem como as instituições públicas em geral, precisam realizar contratações para o exercício das suas atividades, ocorridas em regra, por meio de processo licitatório, conforme obrigação imposta pelo art. 37, XXI da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Destarte, conforme preceitua a nova Lei de Licitações N° 14.133/21, deve ser dada preferência para a modalidade pregão eletrônico, e posteriormente à conclusão da fase de licitação, é dado prosseguimento à formalização do contrato, emissão da nota de empenho e

portaria de designação dos servidores que atuarão na gestão e fiscalização do contrato, para só então ter início a vigência do contrato (Brasil, 2021).

Os contratos administrativos firmados com particulares, visam assegurar o atendimento dos serviços do órgão e proporcionar que a Instituição se dedique às atividades-fim, cujos contratos de terceirização de mão de obra, são os que representam maior complexidade para os órgãos públicos em termos de fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas, incorrendo no risco de acarretar a responsabilidade subsidiária da contratante (Marinho *et al*., 2018).

Nesse contexto, após o início da vigência contratual, inicia-se a atividade de gestão e fiscalização do mesmo, sendo esta, extremamente necessária, uma vez que os funcionários terceirizados, são empregados das empresas contratadas, ficando a cargo da Instituição contratante (UFPI), por força da lei, tão somente o monitoramento da relação empregatícia, bem como da execução contratual, não podendo esta exercer qualquer tipo de ingerencia sobre os funcionários da contratada. Deste modo, segundo Morais (2015), a Administração Pública possue a obrigação contratual de efetuar o pagamento e a fiscalização da empresa contratada, cujo pagamento somente deverá ser realizado após a aferição da execução do objeto contratado pela fiscalização do contrato.

Segundo Acórdão do Tribunal de Contas da União, as falhas na fiscalização dos contratos, pode ocasionar a responsabilizações dos agentes e órgãos públicos, e por esse motivo, o Tribunal dispõe sobre a relevância da implantação de mecanismos de controle a serem utilizados pela fiscalização de modo a garantir a fiel execução contratual (TCU-ACÓRDÃO 1330/2008-Plenário).

É por esse motivo que a atividade de gestão e fiscalização de contratos é de suma importância, pois uma fiscalização deficiente pode levar a fraudes aos direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados nos contratos com mão de obra, os quais podem ser cobradas tanto da empresa contratada quanto da instituição contratante, no caso aqui a UFPI. Logo, a Instituição contratante pode ser condenada pela Justiça do Trabalho, como responsável subsidiária ou solidária em ações trabalhistas movidas por funcionários terceirizados de modo a evitar a responsabilização subsidiária da entidade, conforme a Súmula n° 331 do TST de 21 de dezembro de 1993 (Brasil, 1993).

Assim, conclui-se da presente hipotese, que falhas na fiscalização dos contratos podem fazer com que a Instituição possa vir a ser condenada pela culpa in vigilando, se a IFES não conseguir comprovar que fiscalizou, efetivamente o contrato, de modo a coibir as fraudes. Desse modo, além da Instituição ter que arcar com os gastos provenientes destas contratações,

ou seja, com os valores mensais dos contratos de mão de obra terceirizada, pode, ainda, ter que arcar com o pagamento de direitos trabalhistas dos funcionários dessas empresas.

Segundo Freitas e Maldonado (2013) além dos danos causados aos trabalhadores, o descumprimento das verbas trabalhistas causa também prejuízos de diversas ordens para a Instituição contratante, seja financeiros ou administrativos, pois a IFES pode vir a sofrer perdas financeiras consideráveis em virtude de pagamentos de dívidas advindas de possíveis condenações judiciais trabalhistas, por responsabilidade subsidiária, quando se tratar de verbas trabalhistas, e solidária, quando relacionado a verbas previdenciárias. Assim para os autores, ainda que haja polêmica com relação à responsabilidade dos tomadores de serviço quanto à inadimplência das contratadas, é incontroverso a responsabilidade social em torno da importância quanto à proteção e desprecarização do trabalho, motivo pelo qual, deve ser dispensada especial deferência da administração pública quanto à gestão e fiscalização das contratos (Freitas e Maldonado, 2013).

Por consequência, o mais prudente é que haja uma menor demanda desse tipo de processo para um mesmo fiscal, devendo estes serem melhor distribuídos entre os servidores da Instituição para que não acarrete sobrecarga das atividades por estes desempenhadas, visto que, além da atividade de fiscalização ainda possuem o ofício inerente ao cargo ou função que ocupam. À vista disso, o Tribunal de Contas da União em acórdão 859/2006 dispõe que a indiligência da fiscalização contratual na Administração no acompanhamento de contrato, chama para si a responsabilização por danos eventuais evitáveis e às penas dos arts. 57 e 58 da Lei n° 8.443/92 (ACÓRDÃO 859/2006 – TCU – PLENÁRIO).

É importante também que na designação da fiscalização contratual através de portaria de fiscalização haja a divisão das atribuições em fiscalização técnica, administrativa e setorial. Nesse sentido, de acordo com análise das contratações constantes na página da UFPI, dentre as principais contratações realizadas pela Intituição, levando em consideração os contratos de serviços continuados, estão os serviços de limpeza e apoio administrativo, contratos estes com dedicação exclusiva de mão de obra, indispensáveis para o funcionamento de suas atividades (ufpi.br/contratos-demo-gc, s.d.).

Desse modo, com a finalidade de tornar a fiscalização contratual mais exequível, principalmente no que diz respeito aos contratos de mão de obra, constatou-se através da análise dos contratos, que as portarias de fiscalização da UFPI emitidas pela Diretoria Administrativa, acompanham o que dispõe a Instrução Normativa N° 05/2017, na qual deve constar a designação de um gestor, um fiscal técnico, um fiscal administrativo para o

acompanhamento das questões trabalhistas e um fiscal setorial no caso de um mesmo contrato abranger mais de um local de execução (Brasil, 2017).

Logo, percebe-se que tal divisão é fundamental para que o fiscal possa desempenhar sua função com mais eficiência, uma vez que a fiscalização administrativa, responsável pelo acompanhamento do pagamento das verbas trabalhistas e previdenciárias poderá dedicar mais atenção a esta função tão importante.

Após essas compreensões a respeito do tema, a questão que norteia a presente pesquisa é justamente descobrir quais as condições necessárias no uso eficiente de recursos na gestão e fiscalização de contratos.

A presente pesquisa, contempla o período de análise em contratos de serviços continuados compreendidos entre os anos de 2019-2024, tendo em vista que o prazo legal previsto para os contratos de serviços continuados detém a vigência de até 12 (doze) meses, com possibilidade de prorrogação por até no máximo 60 meses, e ainda, excepcionalmente por mais 12 meses, conforme preceitua a Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021).

Assim, para atender os objetivos propostos por este estudo, buscou-se fazer um levantamento dos processos de contratos de serviços continuados, com e sem mão de obra, através de informações abertas, constantes da página institucional da UFPI, oss quais encontram-se dispostos nas (Quadro 2 e 3).

Quadro 2 - Contratos Administrativos de Serviços Continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (2019-2024)

CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXLCUSIVA DE MÃO DE OBRA			
QUANT.	**ANO**	**Nº CONTRATO**	**LICITAÇÃO**
1	2019	05/2019 (encerrado)	EDITAL 32/2018
2	2019	42/2019	19/2019
3	2020	01/2020	31/2019
4	2020	02/2020 (encerrado)	31/2019
5	2020	06/2020 (encerrado)	19/2019
6	2020	14/2020	02/2020
7	2020	15/2020	02/2020
8	2020	16/2020	02/2020
9	2020	17/2020	02/2020
10	2020	18/2020	02/2020
11	2020	41/2020	11/2020
12	2021	07/2021	12/2020
13	2021	17/2021	09/2021
14	2021	18/2021 (encerrado)	09/2021
15	2022	04/2022	16/2021
16	2022	05/2022	17/2021
17	2022	13/2022	11/2022
18	2023	01/2023	10/2022

19	2023	08/2023 (encerrado)	02/2023
20	2023	09/2023	02/2023
21	2023	10/2023	03/2023
22	2023	35/2023	20/2023
23	2023	41/2023	23/2023
24	2023	42/2023	23/2023
25	2023	43/2023	23/2023
26	2024	09/2024	26/2023
27	2024	10/2024	03/2023
28	2024	13/2024	9004/2024
29	2024	14/2024	9004/2024
30	2024	15/2024	9004/2024

Fonte: Extraído de ufpi.br/contratos-demo-gc e adaptado pela autora (2025)

Quadro 3 - Contratos Administrativos de Serviços Continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra (2019-2024)

QUANT.	ANO	Nº CONTRATO	LICITAÇÃO
1	2019	06/2019	23/2018
2	2019	08/2019	08/2019
3	2019	09/2019	41/2018
4	2019	11/2019	41/2018
5	2019	12/2019	41/2018
6	2019	13/2019	41/2018
7	2019	29/2019	16/2019
8	2019	33/2019	05/2019
9	2019	34/2019	05/2019
10	2019	36/2019	41/2018
11	2019	43/2019	05/2019
12	2019	48/2019 (encerrado)	29/2018
13	2019	49/2019 (encerrado)	29/2018
14	2019	51/2019	05/2019
15	2019	53/2019	15/2019
16	2019	54/2019	15/2019
17	2019	59/2019 (encerrado)	15/2019
18	2019	61/2019	15/2019
19	2019	66/2019	35/2019
20	2020	09/2020	24/2019
21	2020	11/2020	INEXIGIBILIDADE N°78/2020
22	2020	12/2020	DISPENSA 01/2020
23	2020	21/2020	32/2019
24	2020	23/2020	32/2019
25	2020	24/2020	32/2019
26	2020	43/2020	INEXIGIBILIDADE 28/2020
27	2020	06/2021	02/2021
28	2020	14/2021	07/2020
29	2021	15/2021	13/2021
30	2021	16/2021	11/2021
31	2021	22/2021	11/2021
32	2021	23/2021	07/2021
33	2022	06/2022	11/2021
34	2022	07/2022	11/2021
35	2022	09/2022	06/2022

36	2022	10/2022	06/2022
37	2022	11/2022	06/2022
38	2022	12/2022	06/2022
39	2022	14/2022	13/2022
40	2022	15/2022	13/2022
	2022	16/2022	INEXIGIBILIDADE N º 32/2022
41	2022	19/2022	16/2022
42	2023	03/2023	24/2022
43	2023	05/2023	06/2022
44	2023	11/2023	59/2022
45	2023	12/2023	16/2022
46	2023	16/2023	16/2022
47	2023	18/2023 (encerrado)	18/2022
48	2023	19/2023	16/2023
49	2023	20/2023	16/2023
50	2023	21/2023	16/2023
51	2023	22/2023	21/2022
52	2023	23/2023	INEXIGIBILIDADE nº 17/2023
53	2023	24/2023 (encerrado)	27/2022
54	2023	25/2023	18/2022
55	2023	26/2023	16/2023
56	2023	27/2023	16/2023
57	2023	34/2023	Resolução nº 1000/2021 (POR TEMPO INDETERMINADO)
58	2023	36/2023	24/2023
59	2023	37/2023 (encerrado)	18/2023
60	2023	38/2023	24/2023
61	2023	39/2023	24/2023
62	2023	40/2023	24/2023
63	2023	44/2023	24/2023
64	2023	45/2023	24/2023
65	2023	47/2023	25/2023
66	2023	48/2023	28/2023
67	2023	49/2023	28/2023
68	2023	50/2023	25/2023
69	2023	51/2023 (encerrado)	25/2023
70	2023	52/2023	25/2023
71	2023	53/2023 (encerrado)	25/2023
72	2023	54/2023	28/2023
73	2023	55/2023	28/2023
74	2023	56/2023	28/2023
75	2023	57/2023	28/2023
76	2023	58/2023	25/2023
77	2023	59/2023 (encerrado)	25/2023
78	2024	05/2024	25/2023
79	2024	06/2024	25/2023
80	2024	07/2024	21/2023
81	2024	08/2024	24/2023
82	2024	11/2024	90003/2024
83	2024	12/2024	INEXIBILIDADE
84	2024	16/2024	90003/2024
85	2024	17/2024	90002/2024
86	2024	18/2024	90006/2024
87	2024	19/2024	90002/2024
88	2024	20/2024	90010/2024
89	2024	21/2024	(INEXIGIBILIDADE)

TOTAL GERAL	**105**

Fonte: Extraído de ufpi.br/contratos-semo-gc e adaptado pela autora (2025)

Assim, em resumo aos quadros acima inseridos, conforme dados extraídos de pesquisa nos contratos, na página dos Contratos, a UFPI possui atualmente 105 contratos vigentes, sendo 25 contratos vigentes com dedicação exclusiva de mão de obra e 80 contratos vigentes sem dedicação de mão de obra. A UFPI conta, ainda, ao todo com 156 servidores atuando como fiscais e 53 como gestores de contratos, e apresentando um custo total com as contratações no valor total estimado de R$ 18.692.881,84. Desses 105 contratos de serviços continuados: 01 contrato é por dispensa de licitação; 06 contratos são por inexigibilidade de licitação e 01 contrato por tempo indeterminado (ufpi.br/contratos-gc, s.d.).

Por conseguinte, seguem abaixo listados, uma síntese, elaborada a partir dos quadros acima dispostos, com os principais serviços continuados contratados, com e sem dedicação de mão de obra, os quais reputam-se essenciais para o funcionamento da Instituição:

1) Contratos com Dedicação Exclusiva de Mão de Obra:

01 Contrato - Serviço com disponibilização de mão de obra (cozinheiro, auxiliar de cozinha, almoxarife e auxiliar de almoxarife);

02 Contratos - Serviços de apoio administrativo e serviços auxiliares (limpeza, conservação e higienização);

05 Contratos - Serviços continuados de vigia e vigilância patrimonial armada e desarmada;

01 Contrato - Serviços continuados de empresa especializada na prestação, de forma contínua de serviços de apoio administrativo e atividades auxiliare (limpeza, operador de micro, tratador de animais, bombeiro, eletricista, cozinheiro, almoxarife, tratorista);

01 Contrato - Serviços continuados de conservação, limpeza externa e atividades auxiliares (operador de roçadeira, operador de motoserra, carregador, jardineiro, auxiliar serviços gerais, lavador de carro, auxiliar de mecânico);

01 Contrato - Serviços continuados de apoio administrativo e atividades auxiliares (tratorista, tratador de animais, operador de micro, agente de portaria, almoxarife, copeiro, atendente, braçal, contínuo, auxiliar de saude bucal, jardineiro, eletricista, bombeiro, carpinteiro, operador de som e imagem, técnico de refrigeração, auxiliar de manutenção de edificações);

01 Contrato - Serviços de coveiro;

01 Contrato - Serviços de manutenção e conservação predial (pedreiro, eletricista, marceneiro/ carpinteiro, bombeiro hidraulico, ajudante de pedreiro);

01 Contrato - Serviços de apoio administrativo (tratador de animais);

01 Contrato - Serviços continuados de atividades administrativas e assessoramento (almoxarife, motociclista, tratorista);

02 Contratos - Serviços continuados de Tradutor Intérprete de Libras;

01 Contrato - Serviços continuados de Higienização e Limpeza Hospitalar (limpeza, lavanderia e supervisor de pessoal);

03 Contratos - Serviços de disponibilização de mão de obra (cozinheiro, auxiliar de cozinha, almoxarife e auxiliar de almoxarife);

01 Contrato - Serviços de limpeza, asseio e conservação, com dedicação exclusiva de mão de obra (limpeza e operador de roçadeira);

01 Contrato - Serviços contínuos de empresa especializada no fornecimento de mão-de-obra, de forma contínua, para o desempenho de atividades administrativas e assessoramento (operador de microcomputador, recepcionista);

01 Contrato - Serviços contínuos de atividades administrativas e assessoramento (editor de texto, editor de imagem, operador de som e imagem, operador gráfico, radialista);

01 Contrato - Serviços contínuos de empresa para o desempenho de atividades administrativas e assessoramento (garçom, copeiro, agente de portaria).

2) Contratos sem Dedicação Exclusiva de Mão de Obra :

01 Contrato - Serviços especializados em Assistência Técnica, com instalação, desinstalação, remoção, manutenção preventiva e corretiva em equipamentos laboratoriais;

01 Contrato - Serviços de publicação no Diário Oficial da União de atos oficiais da contratada;

05 Contratos - Serviços de empresa especializada em manutenção preventiva e corretivas em equipamentos de cozinha industrial;

01 Contrato - Serviços de manutenção preventiva e atividades corretivas dos equipamentos de Gráfica;

04 Contratos - Serviços de empresa especializada para prestar serviços contínuos sem dedicação de mão de obra exclusiva, de instalação, desinstalação, manutenção preventiva e corretiva em condicionadores de ar (tipo Split Hi-wall/inverter e piso teto);

03 Contratos - Serviço comum de engenharia;
01 Contrato - Serviços de coleta, transporte e destinação final adequada de resíduos comum;

01 Contrato - Serviços de telecomunicações;

02 Contratos - Prestação de serviços pelos correios de serviços e venda de produtos;

03 Contratos - Serviços de empresa especializada na prestação de serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos especiais;

01 Contrato - Serviços de treinamento e manutenção corretiva/preventiva dos equipamentos de simulação de alta fidelidade pacientes adulto e pediátrico;

07 Contratos - Serviços de administração e gerenciamento informatizado de abastecimento de combustíveis em veículos oficiais;

01 Contrato - Serviços continuados de outsourcing para operação de almoxarifado virtual, sob demanda,visando ao suprimento de materiais de consumo, via sistema web;

01 Contrato - serviços de emissão de certificados digitais;

04 Contratos - Serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva para grupo geradores;

03 Contratos - Serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos odontológicos;

05 Contratos - Serviços de empresa especializada em seguro de vida;

01 Contrato - contratação de assinatura da ferramenta intitulada Banco de Preços de pesquisa em banco de dados e de preços públicos e de mercado com múltiplas fontes de pesquisa e comparação de preços praticados pela Administração Pública;

03 Contratos - Serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de refrigeração (bebedouro, geladeira, freezer, frigobar, gelágua, purificador de água e similares);

01 Contrato - Serviços de manutenção e instalação de extintores de incêndio;

01 Contrato - Serviços continuados de telefonia fixa comutada - STFC (fixo-fixoefixo-móvel);

05 Contratos - Serviços de locação de veículos para a frota fixa e na locação de veículos por acionamento;

01 Contrato - Solução de TIC de empresa especializada na prestação de serviços integrados em reprodução de documentos (outsourcing de impressão);

01 Contrato - Serviços de Contratação de empresa especializada em serviço de manutenção preventiva e corretiva de simuladores de média e alta-fidelidade;

03 Contratos - Serviços de controle de pragas e vetores urbanos, compreendendo dedetização, desratização e descupinização;

01 Contrato - Serviço de fornecimento de energia elétrica;

07 Contratos - Serviços de empresa especializada para prestar serviço de administração e controle de frota de veículos, gerenciamento e manutenção preventiva e corretiva e fornecimento de peças;

06 Contratos - Serviços de empresa para prestar serviços de locação de veículos;

01 Contrato - Solução de TIC de empresa especializada nos serviços de instalação, lançamento e manutenção da rede lógica e óptica;

02 Contratos - Serviços comuns de locação de itens para o cerimonial da UFPI;

01 Contrato - Distribuição da publicidade legal impressa e/ou eletrônica;

01 Contrato - Serviços de manutenção preventiva e atividades corretivas, com fornecimento de peças para substituição (quando necessária), dos equipamentos dos sistemas de emissão e transmissão da Rádio FM Universitária da UFPI;

01 Contrato - Serviço de seguro de veículos;

01 Contrato - Contrato de Autorização para utilização de obras musicais, líteromusicais e de fonogramas.

Dando continuidade, às informações relativas ao valor despendido institucionalmente com contratos, na (Tabela 1) estão representados os valores totais das contratações da UFPI no ano de 2024, bem como com os valores do orçamento anual da UFPI de 2024, para que possamos entender o que é recebido e o que é despendido com as contratações.

Tabela 1 - Valor total anual das contratações e orçamento da UFPI - 2024

VALORES	**2024**
Valor total estimado das contratações 2024	R$ 18.692.881,84
Valor do orçamento da UFPI - 2024	R$ 925.120.446,00
Valor do orçamento da UFPI para despesas de custeio (contratações)	R$ 154.691.708
Percentual correspondente a despesa de custeio	16,72%
Percentual correspondente aos gastos com contratações	12%

Fonte: Dados extraídos da Resolução - Nº 01/2024 (Resolução Conselho Diretor/CONSUN/UFPI N° 01, de 12 de junho de 2024) e da página dos Contratos da Gerência de Contratos da UFPI - ufpi.br/contratos-demo-gc e ufpi.br/contratos-semo-gc e adaptados pela autora (2025)

Conforme dados da Resolução N° 01/2024 do Conselho Diretor da UFPI, baseada na Lei nº 14.822/2024, a qual estima a receita e fixa a despesa da União para o ano de 2024, o orçamento proposto para a UFPI trouxe a previsão de uma alocação de recursos no valor de R$ 925.120.446,00 (novecentos e vinte e cinco milhões cento e vinte mil quatrocentos e quarenta e seis). Desse montante total, o valor de R$ 768.317.322 (setecentos e sessenta e oito milhões trezentos e dezessete mil trezentos e vinte e dois) ficou destinado ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais, o equivalente a 83,05%; já o valor de R$ 154.691.708 (cento e cinquenta e quatro milhões seiscentos e noventa e um mil setecentos e oito) ficou destinado ao pagamento de Despesas de Custeio (valor que inclui despesas com contratações), compreendendo os Benefícios legais dos servidores, o correspondente a 16,72%; e por fim o valor de R$ 2.111.416 (dois milhões cento e onze mil quatrocentos e dezesseis) foi o recurso previsto para as Despesas de Capital, representando 0,23% (Resolução do Conselho Diretor/CONSUN/UFPI, 2024).

A partir do advento da Portaria nº 04/2008, da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC, os Hospitais Universitários passaram a ter uma alocação separada das Universidades Federais, tendo sido destinado ao Hospital Universitário da UFPI o valor de R$ 5.617.116,00 (cinco milhões seiscentos e dezessete mil cento e dezesseis) (Resolução do Conselho Diretor/CONSUN/UFPI, 2024).

Desse modo, a UFPI apresenta um dispêndio com contratações de 12% de todo o seu gasto no ano com despesas correntes de custeio, sendo o orçamento anual da UFPI para 2024 no valor de R$ 925.120.446,00 e o valor de R$ 154.691.708 para despesas de custeio (incluindo contratações). Assim, o que sobrou após as despesas com contratações no valor total estimado de R$ 18.692.881,84 foi o total de R$ 135.998.826,16.

Logo, constata-se que há um valor relevante de gastos com contratações na UFPI, motivo pelo qual é de suma importância que haja uma boa gestão dos recurso públicos destinados para a Instituição, tendo em vista que os gastos com contratações são muitos e os recursos limitados. Para tanto, faz-se necessária uma boa gestão e fiscalização da execução dos contratos celebrados, para evitar gastos além dos já previstos no planejamento das contratações, ou seja, gastos adicionais devido à descumprimentos contratuais ou má gestão da execução destes.

Assim sendo, para que não haja prejuízos para a administração decorrentes das contratações, também é indispensável, que quando necessário, se proceda à abertura de processo de apuração por descumprimento contratual, principalmente em contratos com dedicação de mão de obra, para os quais há a obrigação para a contratante de fiscalizar o

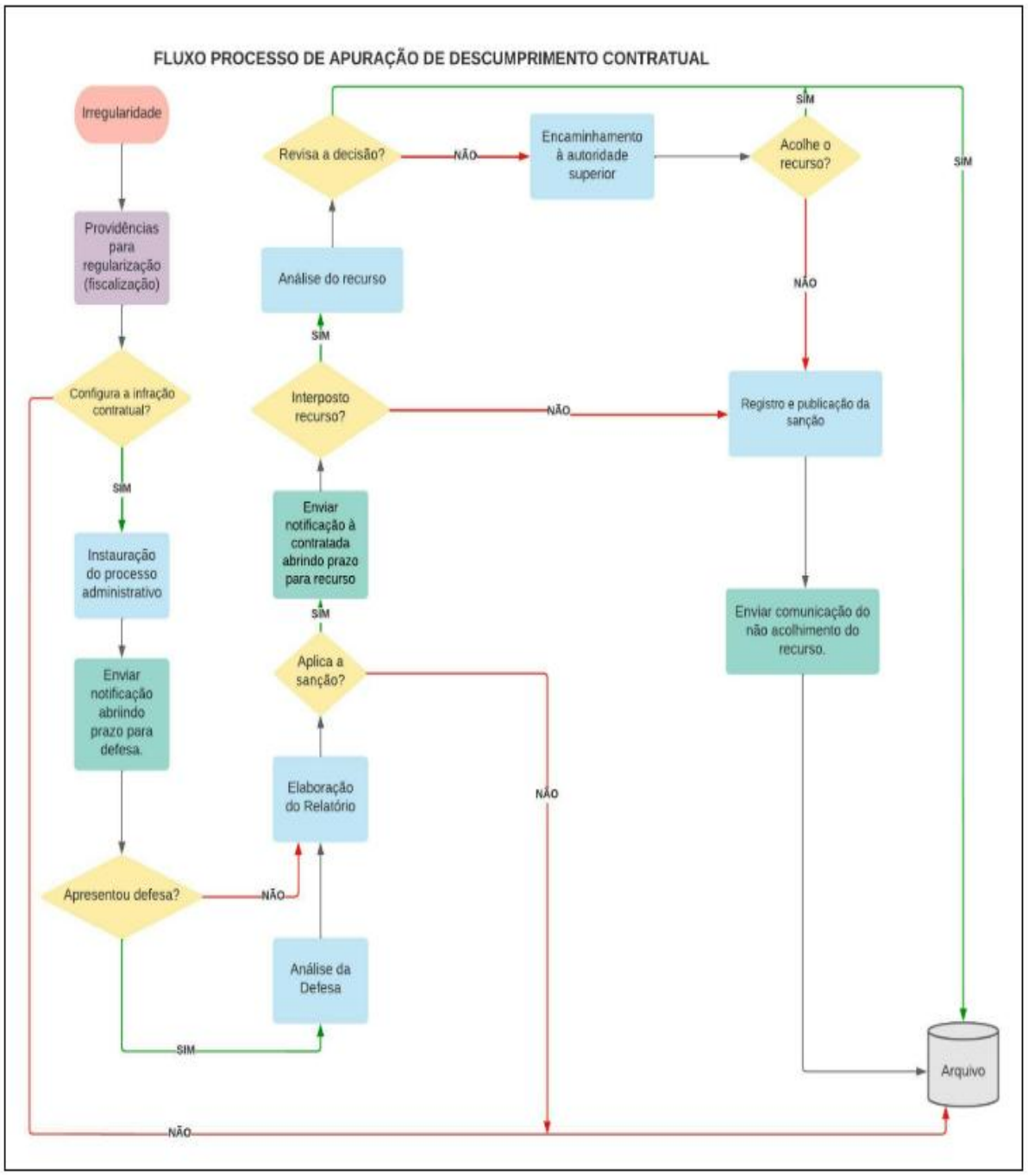
pagamento de verbas trabalhistas dos funcionários da contratada, considerando que nesses contratos há o risco de eventual condenação judicial trabalhista por responsabilidade subsidiária.

À esse respeito, a aplicação de penalidade em processos administrativos pela inexecução total ou parcial do contrato, faz parte das prerrogativas da administração, tidas como cláusulas de privilégio. Desse modo, conforme disposto no art. 104, incisos III e IV da Lei 14.133/21, a apuração de tais descumprimentos fazem parte do poder dever do gestor público, que não pode se furtar dessa atribuição, possuindo, portanto, a obrigação de fiscalizar a execução contratual, bem como aplicar sanções de forma motivada (Brasil, 2021).

Desse modo, é fundamental que haja a comunicação entre os setores envolvidos no controle de um contrato, para que quando ocorra a abertura de um processo por descumprimento contratual não ocorra o pagamento de uma contratada, pelo setor de pagamentos, sem que antes tenha sido verificado no setor de contratos, se houve a aplicação de alguma penalidade de multa à contratada, que necessite de desconto de créditos que a empresa tenha a receber, para que assim não haja o comprometimento de tais valores e a Instituição não suporte prejuízo financeiro.

Destarte, a (Figura 3) trás a representação do fluxo do processo de apuração por descumprimento contratual, em contratos de serviços continuados, constante da página da UFPI, no qual está descrito todo o andamento processual e procedimentos administrativos adotados pela Instituição.

Figura 3 - Fluxo de processos de apuração por descumprimento contratual nos contratos continuados



Fonte: Extraído de ufpi.br/apuracao-de-descumprimento-contratual-gc (2021)

.

Em complemento aos procedimentos dos processos de sanção acima descritos, o (Quadro 4) trás a indicação dos processos por descumprimento de cláusulas contratuais que já foram abertos pela Instituição, relativos à contratos dos anos de 2019-2024, formulada a partir de informações abertas constantes na página de Contratos da UFPI. No referido quadro há a indicação das principais intercorrências relacionadas, com a respectiva sanção aplicada, sendo um total de 24 processos até o momento.

Quadro 4 - Penalidades aplicadas em processos de Apuração por Descumprimento Contratual na UFPI - (2019-2024)

ANO	CONTRATO	PENALIDADE	INTERCORRÊNCIAS
2019	Com dedicação exclusiva de mão de obra	Advertência	Atraso no pagamento do salário
2020	Sem dedicação exclusiva de mão de obra	Multa	Inexecutar total ou parcialmente qualquer das obrigações assumidas em decorrência da contratação
2021	Com dedicação exclusiva de mão de obra	Advertência, Multa e Suspensão de licitar e Impedimento de contratar	Atraso no pagamento dos salários/na indicação de preposto/na entrega de materiais e equipamentos/não instalação do ponto eletrônico
2021	Sem dedicação exclusiva de mão de obra	Multa	Falta de manutenção das condições exigidas na contratação
2021	Com dedicação exclusiva de mão de obra	Multa	Inexecução parcial do contrato: Deixou de fornecer documentos/atraso no pagamento de salários, vale alimentação e vale transporte.
2022	Sem dedicação exclusiva de mão de obra	Multa	Não execução dos Serviços de acordo com Termo de Referência
2022	Sem dedicação exclusiva de mão de obra	Multa	Deixou de entregar o objeto contratado
2023	Sem dedicação exclusiva de mão de obra	Multa	Deixou de executar os serviços conforme Termo de Referência
2023	Com dedicação exclusiva de mão de obra	Advertência	Atraso no pagamento dos salários
2023	Com dedicação exclusiva de mão de obra	Advertência	Atraso no pagamento dos salários

2023	Sem dedicação exclusiva de mão de obra	Multa	Inexecutar total ou parcialmente qualquer das obrigações assumidas em decorrência da contratação.
2023	Com dedicação exclusiva de mão de obra	Advertência e Multa	Deixou de fornecer e instalar relógios de ponto eletrônico
2023	Com dedicação exclusiva de mão de obra	Multa	Atraso no pagamento de salários e benefícios
2023	Com dedicação exclusiva de mão de obra	Multa e Advertência	Deixou de apresentar garantia contratual/carta de Preposto/documentos iniciais para início do Contrato e abertura de conta Vinculada/atraso no pagamento dos salários/ vale transporte, vale refeição
2023	Sem dedicação exclusiva de mão de obra	Advertência	Atraso no fornecimento de peças/demora no Atendimento das manutenções preventivas e corretivas
2023	Com dedicação exclusiva de mão de obra	Advertência e Multa	Atraso no pagamento de salários
2024	Com dedicação exclusiva de mão de obra	Multa e Suspensão de licitar e Impedimento de contratar	Atraso no pagamento de salário e vale alimentação/não entrega de EPI's uniformes
2024	Com dedicação exclusiva de mão de obra	multa	Atraso no pagamento de salários
2024	Com dedicação exclusiva de mão de obra	Advertência	Demora na emissão de nota fiscal ocasionando atraso na abertura do processo de pagamento
2024	Com dedicação exclusiva de mão de obra	Multa	Atraso no pagamento de salário
2024	Com dedicação exclusiva de mão de obra	Advertência e Multa	Atraso no pagamento de vale alimentação
2024	Com dedicação exclusiva de mão de obra	Advertência	Não entrega de materiais, equipamentos, ferramentas, uniformes e EPI's/atraso no envio da documentação para processo de pagamento
2024	Com dedicação exclusiva de mão de obra	Advertência e Multa	Inexecução total ou parcial do objet contratado
2024	Com dedicação exclusiva de mão de obra	Multa	Atraso no pagamento de salário

Fonte: Extraído de ufpi.br/apuracao-de-descumprimento-contratual-gc/portarias-gc e adaptado pela autora (2025)

Nota-se que dentre as ocorrências apontadas, em sua maioria estas se dão em contratos com mão de obra, visto que dentre as 24 (vinte e quarto) penalidades aplicadas, 17 (dezessete) são em contratos com dedicação de mão de obra, ou seja, representam 70% dos contratos com descumprimentos. As contratadas deixaram de cumprir cláusulas contratuais importantes, consideradas infrações graves, sendo aqui o atraso no pagamento de salário e benefícios dos funcionários, o descumprimento com maior número de ocorrências, sendo 14 ocorrências desse tipo, ou seja, 58% dos descumprimentos.

Nesse viés, a apuração desse tipo de descumprimento é de suma importância, considerando que pode acarretar a responsabilização subsidiária da UFPI, no caso de verbas trabalhistas, bem como solidária no caso em que se tratar de verbas previdenciárias.

Nesse sentido, o art. 155 da Lei 14.133/21 dispõe quanto às infrações administrativas, as quais o contratado estará sujeito à responsabilização, dentre as quais cita-se: a inexecução parcial e total do contrato; não entrega da documentação exigida; quando não mantiver a proposta; pela não celebração do contrato; retardar a execução ou entrega do objeto contratado; apresentação de documentação falsa; cometer fraude na licitação; manter comportamento inidôneo e praticar atos ilícitos ou lesivos (Brasil, 2021).

Em complemento, o art. 156 da Lei 14.133/21, trás as penalidades que podem ser aplicadas pelas infrações acima praticadas, sendo elas: advertência; multa; impedimento de licitar e contratar; declaração de inidoneidade (Brasil, 2021).

Dessa forma, percebe-se que a nova Lei de Licitações, trouxe tanto aspectos relevantes das leis anteriores, com um regramento que combina ambas como também acrescentou, ainda, várias melhorias (Torres, 2021).

5.2 Análise dos mecanismos de gestão de riscos em contratos de serviços continuados da UFPI

À fim de compreender melhor acerca dos mecanismos de gestão de riscos, existentes nos contratos de serviços continuados da UFPI, nesta sessão será apresentado o resultado da coleta de dados nos processos com e sem apuração de descumprimento contratual, dados que serão utilizados no método de Análise das Condições Necessárias (NCA), para a identificação das condições necessárias no uso de recursos na gestão e fiscalização de contratos.

Assim, através das informações apresentadas é possível vislumbrar os beneficios dos mecanismos de gestão de riscos, necessários à boa execução contratual, considerando a capacidade que estes possuem em evitar/mitigar danos à Administração.

Desse modo, as informações coletadas foram estruturadas em tabelas e analisadas, contudo, à fim de evitar que esta seção ficasse cansativa, foram listadas e quantificadas para a presente análise, as principais intercorrências na execução contratual, possíveis falhas, providências tomadas e procedimentos adotados, penalidades aplicadas, mecanismos de gestão de riscos utilizados e as principais vantagens para a Instituição, identificadas nos processos de contratos de serviços continuados da UFPI, compreendidos no período de 2019-2024, as quais seguem dispostas nos (Quadros 5 e 6).

Quadro 5 - Resultado da análise da Gestão de Riscos em Descumprimentos nos Contratos de Serviços Continuados da UFPI (2019-2024)

PROCESSOS DE CONTRATOS	**INTERCOR-RÊNCIAS**	**SUPOSTA OCORRÊNCIA DE FALHAS**	**MECANISMOS DE GESTÃO DE RISCOS**	**PROVIDÊNCIAS/PROCEDIMENTOS**	**PENALIDADE**	**VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO**
Com dedicação exclusiva de mão de obra (15 processos)	-Atraso no pagamento do salário e benefícios (Vale alimentação e Vale transporte) (05)*; -Atraso no pagamento do salário (07); -Falta de apresentação de documentos para abertura da conta Vinculada (01); -Atraso na indicação de preposto (03); -Atraso na entrega de materiais e equipamentos, EPIs e uniformes (03);	-Não utilização do IMR para redimensionamento do pagamento (com relação ao descumprimento apurado) (14); -Edital sem previsão de IRM (01); -Apólice de Seguro Garantia sem cobertura adicional para verbas trabalhistas e/ou previdenciárias (01); -Saldo do Seguro Garantia insuficiente para cobertura do débito (01). -Conta Vincula (implementada	-Portaria de Gestão e Fiscalização (15); -Edital com previsão de IMR (15); -Contrato com previsão de Seguro Garantia Contratual (15); -Processo de apuração por descumprimento contratual (procedimento já implementado na UFPIe portanto com possiblidade de utilização em caso de descumprimento para os 15 contratos) (15); -Conta	-Atuação da Gestão e Fiscalização (15); -Abertura de Processo de apuração por descumprimento contratual (15); -Aplicação de penalidade à contratada (15); -Compensação do valor da multa em créditos que a empresa tenha a receber (04); -Inscrição da penalidade no SICAF (15); -Inscrição da penalidade no CEIS (03);	-Advertência (09); -Multa (10); -Suspensão de licitar e impedimento de contratar (03).	No presente tipo de contrato com dedicação exclusiva de mão de obra os mecanismos de gestão de riscos constatados servirão principalmente para **evitar/mitigar prejuízos financeiros** decorrentes da **inexecução total ou parcial do contrato** bem como por possível responsabilizaçã o subsidiárias/soli dária pelo **não pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias pela contratada.**

	-Atraso no pagamento das férias/Problemas no recolhimento do FGTS (01); -Deixar de fornecer comprovantes de pagamento das contribuições previdenciárias e do FGTS (01); -Falta de envio de documentos para abertura do processo de pagamento no prazo (03); -Deixar de fornecer e instalar relógios de ponto eletrônico (02); -Deixar de apresentar a garantia contratual (01). -Deixar de manter durante toda a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação (01); -Não oferecimento de plano de saúde aos funcionários (01); -Falta documentos iniciais para início do Contrato (01);	na UFPI em 2023)- Contratos anteriores à 2023 (12);	Vinculada (implementada na UFPI em 2023) - Contratos de 2023 à 2024 (03).	-Inscrição da penalidade no CADIN (02); -Envio do processo para inscrição da contratada na Dívida Ativa (02); -Rescisão Contratual fundamentada nos artigos 77 e 78, inciso I e II da Lei 8.666/93 (01).		

Sem dedicação exclusiva de mão de obra (07 contratos)	-Inexecutar total ou parcialmente as obrigações contratatadas (04); -Deixar de entregar o objeto contratado (01) ; -Atrasar a execução do objeto principal (01); -Atrasar o fornecimento das peças (01); -Demora no atendimento de manutenções preventivas e corretivas (01);	-Não utilização do IMR para redimensionamento do pagamento (quanto ao descumprimento apurado) (04); -Edital sem previsão de IMR (02); -Contrato sem previsão de Seguro Garantia (06);	-Portaria de Gestão e Fiscalização (07); -Edital com previsão de IMR (05); -Contrato com previsão de Seguro Garantia Contratual (01); -Processo de apuração por descumprimento contratual (procedimento já implementado na UFPI e portanto com possibilidade de utilização em caso de descumprimento para os sete contratos (07);	-Atuação da Gestão e Fiscalização (07); -Utilização do IRM para redimensionamento do pagamento à contratada (01); -Abertura de Processo de apuração por descumprimento contratual (07); -Aplicação de penalidade à contratada (07); -Inscrição da penalidade no SICAF (07); -Compensação do valor da multa em créditos que a empresa tenha a receber (01); -Inscrição da penalidade no CADIN (01); -Envio do processo para inscrição da contratada na Dívida Ativa (01).	-Advertência (01); -Multa (06); -Suspensão de licitar e impedimento de contratar (01).	No presente tipo de contrato sem dedicação exclusiva de mão de obra os mecanismos de gestão de riscos constatados servirão principalmente para **evitar e/ou mitigar prejuízos financeiros** decorrentes da **inexecução total ou parcial do contrato.**

Fonte: Criação da autora através da coleta de dados abertos em processos de descumprimento contratual com consulta via SIPAC por meio dos números processuais indicados em portarias de penalidades aplicadas e publicadas na página de Contratos da UFPI - ufpi.br/apuracao-de-descumprimento-contratual-gc/portarias-gc (2025).

Legenda: ( )* Representa a Quantidade.

Nota 1: Considerando que o mecanismo da Conta Vinculada foi implementado na Instituição no ano de 2023, que não há dados abertos disponíveis para consulta quanto aos contratos que já possuem o referido mecanismo, e, que a presente pesquisa se baseia em dados abertos, considerou-se aqui para os fins desta pesquisa, como contratos com Conta Vinculada implemetada, aqueles celebrados a partir do ano de 2023. Ressalta-se que pode haver contratos com dedicação exclusiva de mão de obra anteriores à 2023, para os quais atualmente já tenha sido realizada a abertura da Conta Vinculada.

Nota 2: Dados atualizados até a data de realização desta pesquisa, após pode ter havido atualizações dos dados considerando o dinamismo da atividade contratual.

Quadro 6 - Resultado da análise da gestão de riscos em Contratos de Serviços Continuados com e sem dedicação de mão de obra da UFPI (2019-2024)

CONTRATO	**MECANISMOS DE GESTÃO DE RISCOS**	**SUPOSTA OCORRÊNCIA DE FALHAS**	**VANTAGENS PARA A ADMINISTRAÇÃO**
Com dedicação exclusiva de mão de obra (11 contratos)	-Portaria de Gestão e Fiscalização presente (11)*; -Processo de apuração por descumprimento contratual- (mecanismo já implementado na UFPI e portanto com possibilidade de utilização em caso de descumprimento nos 11 contratos) (11); -Seguro Garantia (11); -Edital com previsão de IMR para redimensionamento do pagamento (11); -Conta Vinculada (implementada na UFPI em 2023) - Contratos de 2023 à 2024 (05).	-Conta Vincula (implementada na UFPI em 2023) - Contratos anteriores à 2023 (06);	No presente tipo de contrato com dedicação exclusiva de mão de obra os mecanismos de gestão de riscos constatados servirão principalmente para **evitar/mitigar prejuízos financeiros** decorrentes da **inexecução total ou parcial do contrato** bem como por possível responsabilização subsidiárias/solidária pelo **não pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias pela contratada.**
Sem dedicação exclusiva de mão de obra (09 contratos)	-Portaria de Gestão e Fiscalização presente (09); -Processo de apuração por descumprimento contratual (mecanismo já implementado na UFPI e portanto com possibilidade de utilização em caso de descumprimento nos 09 contratos analisados) (09); -Seguro Garantia (02);	-Contrato sem previsão de Seguro Garantia (07); -Edital sem previsão de IMR para redimensionamento do pagamento (01);	No presente tipo de contrato sem dedicação exclusiva de mão de obra os mecanismos de gestão de riscos servem principalmente para **evitar e/ou mitigar prejuízos financeiros** decorrentes da **inexecução total ou parcial do contrato.**

	-Edital com previsão de IMR para redimensionamento do pagamento (08);		

Fonte: Criação da autora através da coleta de dados abertos em processos de contratos de serviços continuados com e sem dedicação exclusiva de mão de obra por meio de dados extraídos da página de Contratos da UFPI - ufpi.br/contratos-demo-gc e ufpi.br/contratos-semo-gc (2025).

Legenda: ( )* Representa a Quantidade.

Nota 1: Considerando que o mecanismo da Conta Vinculada foi implementada na Instituição no ano de 2023, que não há dados abertos disponíveis para consulta quanto aos contratos que já possuem o referido mecanismo, e, que a presente pesquisa se baseia em dados abertos, considerou-se aqui para os fins desta pesquisa, como contratos com Conta Vinculada implemetada, aqueles celebrados a partir do ano de 2023. Ressalta-se que pode haver contratos com dedicação exclusiva de mão de obra anteriores à 2023 para os quais atualmente já tenha sido realizada a abertura da Conta Vinculada.

Nota 2: Dados atualizados até a data de realização desta pesquisa, após pode ter havido atualizações dos dados considerando o dinamismo da atividade contratual.

Após a análise nos processos com e sem descumprimentos contratuais acima descritos, referentes aos serviços de natureza continuada da UFPI, firmados no período de 2019-2024, foram identificados os principais mecanismos e procedimentos para a gestão de riscos, os quais seguem abaixo listados:

-Gestão e fiscalização:

Considerada aqui como o principal mecanismo de gestão de riscos em contratações públicas, pois consoante o art. 39 da IN 05/2017, a referida atividade é essencial para o acompanhamento do fiel cumprimento do objeto contratado. Ademais, o fiscal possui ainda, as atribuições de aferir a regularidade do pagamento das verbas previdenciárias, trabalhistas e fiscais, em contratos que sejam de dedicação exclusiva de mão de obra, bem como proceder com o envio de documentos relativos a prorrogação, sanção, repactuação, pagamento, dentre outros, ao setor de contratos (Brasil, 2017).

Importante, ressaltar, que os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra (terceirizados), são aqueles mais complexos, pois envolvem a fiscalização e pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias aos funcionários da contratada, sendo portanto, também, o tipo de processo que representa maior dificuldade para a atividade de gestão e fiscalização contratual, visto que demanda um conhecimento mais apurado quanto à legislação trabalhista.

A esse respeito, Bonelli e Cabral (2018) inferem, ainda, que com relação aos contratos firmados com empresas terceirizadas, cujos valores contratuais são elevados, a gestão tende a ser mais complexa, tendo em vista que, os gestores públicos repassam para o setor privado aquelas atividades anteriormente realizadas pela própria Administração.

Conforme o art. 41.da IN 05/2017, a indicação do gestor e dos fiscais incumbe ao setor requisitante, sendo estabelecido em normativo do órgão (Brasil, 2017). No caso da UFPI, o gestor e fiscal são inseridos na execução contratual por meio da portaria de fiscalização.

Ademais, segundo o TCU, deve-se evitar a designação somente de um fiscal de contrato, bem como o servidor designado deve ter tempo disponível para o desempenho das atividades de fiscalização (Acórdão 38/2013-Plenário).

Observou-se pela análise dos processos que, em todos os casos, a fiscalização agiu prontamente para notificar a empresa pelos descumprimentos solicitando providências do setor responsável pela apuração do descumprimento.

-Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos:

Com relação à importância da capacitação para a atividade de gestão e fiscalização, Ribeiro (2014) e Barral (2016) dispõem sobre a relevância da capacitação para o bom desenvolvimento da fiscalização contratual, visto que, a referida atividade impõe a atualização constante por parte do gestor e fiscal. Assim para Vieira (2014) o gestor e fiscal precisam adquirir conhecimentos cada vez mais aprofundados para o desempenho adequado da atividade visando proteger a utilização dos recursos públicos. Além disso, o valor com uma qualificação corresponde a um valor imensuravelmente menor que aquele suportado por um processo de ressarcimento ao erário público (Vieira, 2014).

Corroborando com esse entendimento, cita-se o Acórdão nº 2.293/2007-Plenário, onde o TCU aconselha que sejam designados fiscais que detenham a competência técnica relacionada com as particularidade do contrato fiscalizado. O TCU também possui decisão no Acórdão nº 839/2011-Plenário, que isenta o fiscal de responsabilidade caso este não possua condições adequadas para o exercício de suas funções, podendo, inclusive, segundo Acórdão nº 2.632/2007-Plenário, responsabilizar aquele que procedeu com a nomeação, quando houver o cometimento de falhas referentes à fiscalização que tenham sido praticadas por servidor sem qualificação.

À esse respeito, pôde-se aferir a existência de 03 (três) manuais de fiscalização, página de Contratos da UFPI, a saber: Manual simplificado da gestão e fiscalização de contratos;

Manual de procedimentos e instrução processual; Caderno de logística conta vinculada (ufpi.br/fiscalizacao-contrato-gc, 2025). Tais documentos são de essencial importância para a orientação dos gestores e fiscais de contratos da UFPI.

Sobre esse assunto, Espinosa (2016) entende que a criação de manuais auxilia no acesso às informações, bem como na tomada de decisões, o que consequentemente irá gerar impactos na qualidade do serviço. Complementando esse entendimento, para Silva (2014), o manual de gestão e fiscalização de contratos é uma maneira de padronizar procedimentos de controle contribuindo para o acompanhamento das contratações.

-Processo de Apuração por Descumprimento Contratual:

A sanção é um instrumento de normatização do processo licitatório utilizado pela administração para punir empresas que cometem descumprimentos compromentendo a proficuidade das contratações. Assim, segundo o entendimento do Tribunal de Contas, a administração deve trazer orientação para que se proceda, quando necessário, a instauração de processo de apuração, sempre que houver descumprimentos à cláusulas contratuais, cuja instauração só não deverá ocorrer nos casos em que haja justificativa aceitável por parte da contratada (Acórdão 754/2015-Plenário TC 015.239/2012-8, relatora Ministra Ana Arraes, 08.04.2015).

Nesse sentido, conforme art. 68. da IN 05/2017, ao se identificar uma infração contratual, a Instituição tem a obrigação de promover a abertura de processo administrativo para apuração e aplicação de sanção à contratada, bem como a rescisão contratual, caso se aplique (Brasil, 2017).

No mesmo sentido, segundo o Caderno de Logística - Sanções Administrativas (2015), que é um guia que trás orientação sobre leis e regulamentos que regulam os procedimentos administrativos nas licitações, ao ser detectada a ocorrência de alguma falha, fraude ou outro tipo de infração à licitação ou ao contrato, pelo pregoeiro, fiscal ou gestor do Contrato,através de denúncia, reclamação do público usuário ou por outro meio, deve ser aberto processo administrativo específico para a apuração dos descumprimentos (Caderno de Logística-Sanções Administrativas, 2015).

Assim, o referido instrumento, possibilita a mitigação de eventuais prejuízos e danos ao erário público, através da aplicação de penalidades às empresas contratadas, que descumprem o pactuado, as quais vão desde advertência, multa, suspensão e impedimento de contratar com poder público.

Nesse sentido, recentemente foi publicada a Resolução CAD/UFPI n° 106/2023, a qual estabelece normas sobre dosimetria, ou seja, o cálculo das sanções administrativas a serem aplicadas aos contratados no âmbito da UFPI (CAD/UFPI, 2023).

-Mapa de Riscos:

Consoante art. 26 da IN 05/2017, o referido instrumento deve estar presente desde o planejamento da contratação dos serviços continuados, devendo ser atualizado pela fiscalização sempre que houver uma mudança relevante no contrato e no momento da realização das prorrogações contratuais quando da ocorrência de mudanças importantes no contrato (Brasil, 2017). Assim, o referido instrumento de gerenciamento dos riscos mostra-se de extrema relevância, visto que, consiste na identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade da Contratação.

-Instrumento de Medição de Resultados (IMR):

O Instrumento está previsto no ANEXO I, inciso IX, da IN 05/2017, devendo ser utilizado pela fiscalização contratual, como um método para redimensionar o pagamento à contratada, a partir de critérios objetivos, com relação à qualidade do serviço prestado, cuja emissão da Nota Fiscal ou Fatura deve ser realizada pela empresa após o referido redimensionamento realizado pela fiscalização do contrato (Brasil, 2017).

-Seguro Garantia:

O Seguro Garantia Contratual, possui a sua previsão na IN 05/2017, devendo estar presente em todos os tipos de contratos, sejam com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra (Brasil, 2017). O seguro garantia está regulamentado na Circular Susep nº 662/2022, cujo art. 3º dispõe que o referido instrumento possui a função de garantia do objeto principal da contratação contra possível risco de inadimplemento das obrigações por parte do contratado (Brasil, 2022).

Conforme a Circular SUSEP Nº 662/2022, o instrumento deve ter previsão de forma obrigatória para aqueles contratos com dedicação de mão de obra, devendo contar com cobertura de verbas trabalhistas e previdenciárias, para os casos de descumprimento das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária (Brasil, 2022).

Assim, conforme art. 64 e 65 da IN 05/2017, quando de eventual rescisão do contrato é de suma relevância que o fiscal verifique a realização do pagamento das verbas rescisórias pela contratada, e até fique comprovado que houve o pagamento, a Instituição contratante tem de reter a garantia que poderá ser executada para reembolsar os prejuízos suportados pela Administração (Brasil, 2017).

Além disso, segundo art. 66 da IN 05/2017, a Instituição pode reter o valor da garantia no caso de pagamento de multa pela contratada, bem como na hipótese de ressarcimento de danos ao erário público. Assim, caso o valor da multa seja superior ao da garantia, poderá haver a perda desta,podendo, ainda, a contratada responder pela diferença que poderá ser descontado de valores que a mesma tenha a receber da administração (Brasil, 2017).

Na análise dos processos de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra da UFPI constatou-se a presença do Seguro Garantia em todos os contratos.

-Conta Depósito Vinculada:

A Conta Depósito Vinculada, prevista na IN 05/2017, consoante art. 18 é instrumento mitigador de riscos, devendo ser adotado nos contratos com dedicação de mão de obra, considerando que visa assegurar o pagamento do 13° salário, férias e verbas rescisórias (FGTS) no momento do encerramento do contrato, de modo a mitigar fraudes a débitos trabalhistas as empresas em que as contratadas deixam em aberto tais verbas (Brasil, 2017).

Por meio de observação simples, foi possível aferir, no período em que a pesquisadora atuou no Setor de Contratos, que a referida ferramenta de gestão de riscos foi implementada na UFPI no ano de 2023 trazendo benefícios para a Instituição relacionados à maior segurança no que se refere ao aprovisionamento de verbas trabalhistas e rescisórias dos funcionários terceirizados.

-Retenção de Créditos da Contratada e Pagamento Direito:

Consoante art. 64 da IN 05/2017, esse procedimento pode ser adotado por parte da Administração, quando da rescisão nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, quando verificado pela fiscalização que não houve o pagamento das verbas rescisórias dos funcionários da contratada, devendo reter os valores de Notas fiscais ou Faturas relativas ao inadimplemento, até que a situação seja sanada. Assim, segundo o parágrafo único da IN 05/201, caso não haja a quitação das obrigações pela empresa contratada no prazo de quinze

dias, a Instituição contratante poderá efetuar o pagamento diretamente aos empregados da contratada (Brasil, 2017).

Ademais, segundo art. 66 do mesmo normativo, nos casos em que houver aplicação de multa a contratada por descumprimento contratual ou dever de ressarcimento por prejuízos causados à Administração, esta também deverá reter eventuais créditos que existam em favor da contratada provenientes do contrato firmado (Brasil, 2017).

Nesse sentido, com relação ao pagamento direto, considerando os atrasos no pagamento de salários dos funcionários terceirizados pelas empresas contratadas pela UFPI, e objetivando a garantia do recebimento dos salários dos mesmos, a Universidade Federal do Piauí publicou em sua página de contratos o Memorando circular nº 1/2024 - GECON/PRAD (ufpi.br/fiscalizacao-contrato-gc, 2025). O documento estabelece um protocolo de ações que deverão ser adotados quando do atraso no pagamento dos salários dos funcionários terceirizados em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. O referido expediente tem o propósito de orientação de gestores e fiscais para o aperfeiçoamento do controle quanto ao descumprimento contratual, atraso no salário, através da instituição de medidas preventivas e corretivas (Memorando circular nº 1/2024 - GECON/PRAD, 2024).

Assim, corroborando com o disposto na IN 05/2017, ainda, de acordo com o Despacho nº 609/2024 - GECON/PRAD, que acompanha o Memorando citado, a partir do 15° dia de atraso o setor de contratos deverá dar ciência da ocorrência e informar à Diretoria Administrativa (DA) e Pró-reitoria de Administração (PRAD) quanto à abertura do processo de pagamento direto, bem como quanto à intenção de rescisão do contrato (Despacho nº 609/2024 - GECON/PRAD, 2024).

Essa medida de controle de risco adotada pela instituição é de extrema importância tanto para o resguardo do pagamento dos salários dos funcionários como também para segurança do que despendido nas contratações de serviços com mão de obra podendo eliminar ou mitigar riscos para a administração relacionados ao pagamento dos salários.

-Inscrição no SICAF, CEIS e CADIN:

O SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores) é uma ferramenta utilizada pela Administração para o controle das empresas participantes no momento da licitação, dando publicidade da situação cadastral destas (Gov.br-Portal de Compras, 2024).

Assim, segundo o art. 79 Lei 14.133/21, o qual foi regulamentado pelo Decreto 11.878, de 9 de janeiro de 2024, para a participação das empresas em licitações públicas é necessário

o cadastro no SICAF, e dependendo de como este se encontre, poderá ou não contratar com o Poder Público (Brasil, 2021). Logo, após aplicação de penalidade pela Administração à contratada, seja advertência, multa, suspensão temporária, declaração de Idoneidade, ou impedimento de licitar/contratar, deverá efetuar a inscrição desta no SICAF do fornecedor, consoante Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018 (Brasil, 2018).

Já o cadastro da empresa no CEIS (Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas), sistema de registro desenvolvido pela CGU, possui a função de evitar a contratação de empresas que sofreram sanções impeditivas de licitar e contratar com o Poder Público, obrigação trazida pela Lei nº 12.846/2013 - Lei Anticorrupção (Brasil, 2013).

Por fim, o CADIN (Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal) é um banco de dados para registro de empresas em débito com Instituições federais. Assim, o art. 2º, III, da Lei nº 10.522/2002, trás a previsão de inscrição dos devedores que estejam inscritos na Dívida Ativa (Brasil, 2002). Verificou-se nos processos analisados que em todas as vezes em que ouve o enquadramento da empresa em uma situação para inscrição nos cadastros de controle, o procedimento foi realizado.

-Inscrição na Dívida Ativa da União:

A fundamentação legal para a inscrição de uma empresa em dívida ativa da União encontra-se no artigo 2º da Lei nº 6.830/80 e no artigo 5º da Portaria MF nº 75/2012. Desse modo, após a finalização dos procedimentos de apuração de descumprimento contratual, caso seja aplicada a penalidade de multa, e esta não seja paga, não puder ser coberta pelo Seguro Garantia, ou, ainda, não hajam créditos a receber pela contratada para efetuar a compensação dos valores, haverá o envio do processo para a Procuradoria Geral Federal para a inscrição do valor em Dívida Ativa.

Dos processos analisados constatou-se que o referido instrumento foi utilizado sempre que a empresa contratada deixou de efetuar o pagamento de alguma penalidade de multa aplicada.

-Processo Administrativo de Cobrança para Ressarcimento ao Erário Público:

É um processo administrativo, regido pela Lei 9.784/99, que trata do processo administrativo federal, por meio do qual são cobradas das empresas contratadas dívidas que venham a ser pagas pela Instituição contratante, no caso aqui a UFPI, provenientes de

processos judiciais trabalhistas movidos por funcionários da contratada, em que a IFES possa vir a ser condenada de maneira subsidiária ao pagamento de verbas trabalhistas (Brasil, 1999).

Desse modo, após o possível pagamento de tais verbas pela Instituição contratante, é juntado ao processo de cobrança para ressarcimento, o comprovante de pagamento da RPV judicial (Requisição de Pequeno Valor), sendo a empresa notificada para ressarcir a Instituição dos valores pagos, visto que a responsabilidade pelo pagamento das verbas trabalhistas dos funcionários terceirizados é da empresa contratada.

Assim, com fundamento também Lei Anticorrupção (12.846/2013), após serem efetuados todos os procedimentos processuais cabíveis, caso a empresa não efetue o pagamento, esse valor é encaminhado para inscrição do débito em Dívida Ativa da União, onde poderá ser cobrado judicialmente (Brasil, 2013).

O referido procedimento é de suma importância para que a Instituição possa reaver da contratada os valores que venham a ser pagos em decorrência de condenação subsidiária em ações judiciais trabalhistas movidas por funcionários da contratada, de modo que a contratante não tenha que suportar o prejuízo financeiro advindo do descumprimento contratual pelo não pagamento das verbas trabalhistas pela contratada.

Com essas considerações, percebe-se, pois, que o acompanhamento contínuo e criterioso do contrato, com a constante avaliação do desempenho da empresa contratada e a rápida identificação e correção de possíveis falhas por parte da equipe de fiscalização, é condição para que sejam atingidos os objetivos pretendidos na contratação, de modo a mitigar eventuais prejuízos financeiros para a Instituição contratante.

Desse modo, é possível concluir, que uma boa gestão e fiscalização contratual traz benefícios de diversas ordens para a Instituição, sejam financeiros, quanto à eficiência ou seja quanto à qualidade na prestação dos serviços. Isso porque, o gerenciamento eficaz, afeta diretamente os valores que são despendidos nas contratações, fazendo a devida compensação entre aquilo que é gasto, os ganhos e as perdas, uma vez que a UFPI tem um orçamento limitado, não podendo contar ao final da execução contratual com gastos adicionais além daqueles já previstos no planejamento das contratações, e com procedimentos já esperados, tais como repactuações, acréscimos e reajustes contratuais.

Assim sendo, em complemento às informações coletadas nos processos das contratações, para melhor compreensão dos obstáculos enfrentados relacionados à área de gestão e fiscalização, no período em que a servidora atuou no setor da Gerência de Contratos, através de simples observação, pode-se constatar como principais adversidades, as seguintes listadas abaixo:

- Baixa capacitação dos fiscais dos contratos principalmente relacionada aos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra e alta demanda de processos tanto na unidade quanto entre gestores e fiscais de contratos.

Dessa forma, como possíveis soluções aos problemas acima levantados citam-se as seguintes alternativas:

- A designação de novos servidores para a unidade para o melhor desenvolvimento das atividades que são de alta complexidade; a implementação de programa de capacitação permanente para gestores e fiscais de contratos, bem como a redistribuição dos contratos entre servidores que atuam como gestores e fiscais de contratos.

Desse modo, vislumbra-se, que os mecanismos de gestão de riscos nos contratos administrativos devem ser constantemente aprimorados e a sua utilização deve se dar de maneira correta e ágil, visto que estes são necessários ao eficiente acompanhamento dos contratos de modo a melhor gerir os recursos públicos através da mitigação de eventuais prejuízos para a administração.

Após a indicação dos principais mecanismos de gestão de riscos presentes nos contratos administrativos da UFPI, bem como das observações referentes à atividade de gestão e fiscalização contratual, e suas possíveis soluções, segue-se o capítulo referente aos aspectos metodológicos que foram utilizados para a pesquisa.

6. RESULTADOS E DISCUSSÕES

No presente capítulo são descritos os procedimentos utilizados para a coleta de dados, a exibição dos resultados e a análise destes com base no método de Análise de Condições Necessárias - NCA (Necessary Condition Analysis).

6.1 Levantamento dos dados documentais:

Inicialmente foi realizado o levantamento dos dados, por meio de consulta a dados abertos no sítio da UFPI, na página de contratos, nos processos de contratos com apuração por descumprimento contratual e nos contratos de serviços continuados, objetivando identificar as variáveis e por conseguinte os níveis que impedem o alcance de um resultado, ou seja, a restrição a ser superada, para o atingimento do resultado, que é justamente a aferição das condições tidas como necessárias.

Assim, após a coleta dos dados, a apresentação dos resultados foi organizada da seguinte maneira: no (Quadro 5) do capítulo de análise, foram apresentados uma amostragem de 22 (vinte e dois) processos por descumprimentos contratuais de contratos de serviços continuados da UFPI, com e sem dedicação exclusiva de mão de obra, sendo 15 (quinze) de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, e 07 (sete) de contratos sem dedicação de mão de obra. Em seguida foram apresentadas as principais intercorrências, os mecanismos de gestão de riscos presentes nos contratos, as penalidades aplicadas, as providências/procedimentos adotados e os benefícios para a Instituição quanto à existência dos mecanismos de gestão de riscos nos referidos contratos.

Já no (Quadro 6), do capítulo de análise, foram apresentados uma amostragem de 20 (vinte) contratos de serviços continuados com e sem dedicação de mão de obra, sem descumprimentos, onde são apresentados os principais os mecanismos de gestão de riscos presentes, as possíveis falhas, as providências/procedimentos que podem ser adotados nesse tipo de contrato e as vantagens para a administração relacionadasa presença dos mecanismos e procedimentos de gestão de riscos apontados.

Para esta pesquisa foram utilizados para análise de resultados 20 (vinte) processos de contratações de serviços de forma continuada de um universo de 105 (cento e cinco) contratos ativos existentes na UFPI; e 22 (vinte e dois) processos de um universo de 42 (quarenta e dois) processos por descumprimento contratual, totalizando um universo de 147 (cento e quarenta e sete) contratos.

Assim, considerando a necessidade da identificação dos mecanismos de gestão de riscos, recorreu-se à dados em processos de apuração por descumprimento contratual, tendo em vista a necessidade da análise a partir das Intercorrências presentes nos processos de serviços continuados, referentes às contratações vigentes do período de 2019 a 2024, autuados na UFPI, bem como em processos de contratos de serviços continuados sem descumprimentos contratuais.

Assim sendo, os contratos utilizados na análise desta pesquisa foram aqueles com descumprimento contratual que são 42 (quarenta e dois) processos, sendo que entre o período compreendido escolhido para análise (2019-2024) existem 24 (vinte e quatro) processos, onde destes, 22 (vinte e dois) foram utilizados para análise tendo em vista que 02 (dois) dos processos não abriram no sistema de consulta ao SIPAC. Também foram utilizados 20 (vinte) contratos de serviços continuados com e sem dedicação de mão de obra, sem descumprimentos contratuais, totalizando, assim, 42 (quarenta e dois) processos de contratos analizados.

6.2. Método de Análise das Condições Necessárias (NCA):

Nesta seção foram apresentados os procedimentos utilizados para a identificação das váriaveis, para exprimir o código dessas variáveis em termos numéricos, o levantamento das hipóteses relativas a essas variáveis, e os resultados da análise dos dados coletados realizada por meio do método da NCA (*Necessary Condition Analysis*).

6.2.1. Método utilizado na pesquisa e a quantificação das categorias em numéricas

Na pesquisa quantitativa uilizou-se o método NCA o qual foi desenvolvido por Dul (2016, 2020a), Dul et al. (2020), Vis e Dul (2018) objetivando avaliar se uma determinada condição é necessaria para um dado resultado.

Nesse sentido, para que uma condição seja considerada como necessária (determinado nível) deve estar presente para a obtenção de (determinado nível) de um dado resultado esperado. Contudo, a presença desta, não é suficiente para o alcance desse resultado (não garantindo a ocorrência do resultado desejado). Logo, quando não há a presença da condição necessária, o resultado não será alcançado (Dul, 2016).

Assim, na presente pesquisa, após a coleta e tratamento dos dados nos contratos com a sua disposição nos (Quadros 5 e 6), foram encontradas as seguintes variáveis, a saber:

Providencias, Descumprimentos, Quantidade de infrações, Gravidade da infração, Quantidade de mecanismos de gestão de riscos e Quantidade de falhas.

As referidas variáveis foram classificadas como independentes e dependentes, sendo utilizadas para identificar e testar relações que pudessem prevenir a ocorrência de descumprimentos contratuais, ou seja, identificar condições consideradas necessárias e aptas a impedir as ocorrências ou atenuar o efeito destas.

A variável "Providencias" foi tratada como Variável dependente, e as demais variáveis "Descumprimentos", "Quantidade de infrações", "Gravidade da infração", "Quantidade de mecanismos de gestão de riscos", "Quantidade de falhas" foram tratadas como variáveis independentes. Assim, temos como hipóteses que cada uma das variáveis independentes é condição necessária para a variável dependente "Providencias".

Em seguida, as categorias foram quantificadas como numéricas sendo atribuído para cada uma os seguintes valores: contratos de serviços continuados com mão de obra= 01; contratos de serviços continuados sem mão de obra= 0; contratos com descumprimentos= 01; contratos sem descumprimentos= 0; quantidade de infrações= o número de ocorrências apresentadas em cada contrato; gravidade da infração= 01 para leve, 02 para média e 03 para grave; qtde mecanismos de gestão de riscos= o número de mecanismos presentes em cada contrato; qtde falhas= o número de ocorrências em cada contrato; providências= o número de ações adotadas em cada processo por descumprimento.

Depois de realizada essa conversão das variáveis para valores numéricos, estas foram executada com o pacote NCA (Dul, 2020a), por meio do Método de Análise de Condições Necessárias (NCA).

6.2.2. Levantamento das hipóteses com a construção do Modelo teórico

A definição das hipóteses para a utilização na NCA deu-se em três etapas, as quais seguem descritas:

- Identificação da variável dependente representada por Y: “Providencias”;
- Identificação das variáveis independentes representadas por X: “Descumprimentos, Quantidade de infrações, Gravidade da infração, Quantidade de mecanismos de gestão de riscos e Quantidade de falhas”;
- A relação entre as variável dependente e as variáveis independentes.

1) Assim, aqui foram testadas apenas as hipóteses de necessidade, que segundo (Dul, 2020a) procuram medir a região em que X (variáveis independentes) restringe Y (variável dependente), cuja definição dessa região de restrição é feita por meio de uma linha de teto chamada de envoltória. Essa linha encontra-se representada na (Figura 5) à seguir, referente ao Conjunto de Gráficos.

2) Desse modo, seguem descritas as hipóteses referentes a cada variável, as quais serão interpretadas para que sejam confirmadas ou refutadas, com base na análise nos parâmetros e dos resultados da planilha NCA:

H1: O descumprimento é uma condição necessária para que sejam tomadas providências;

H2: A gravidade da infração é uma condição necessária para um alto nível de providência;

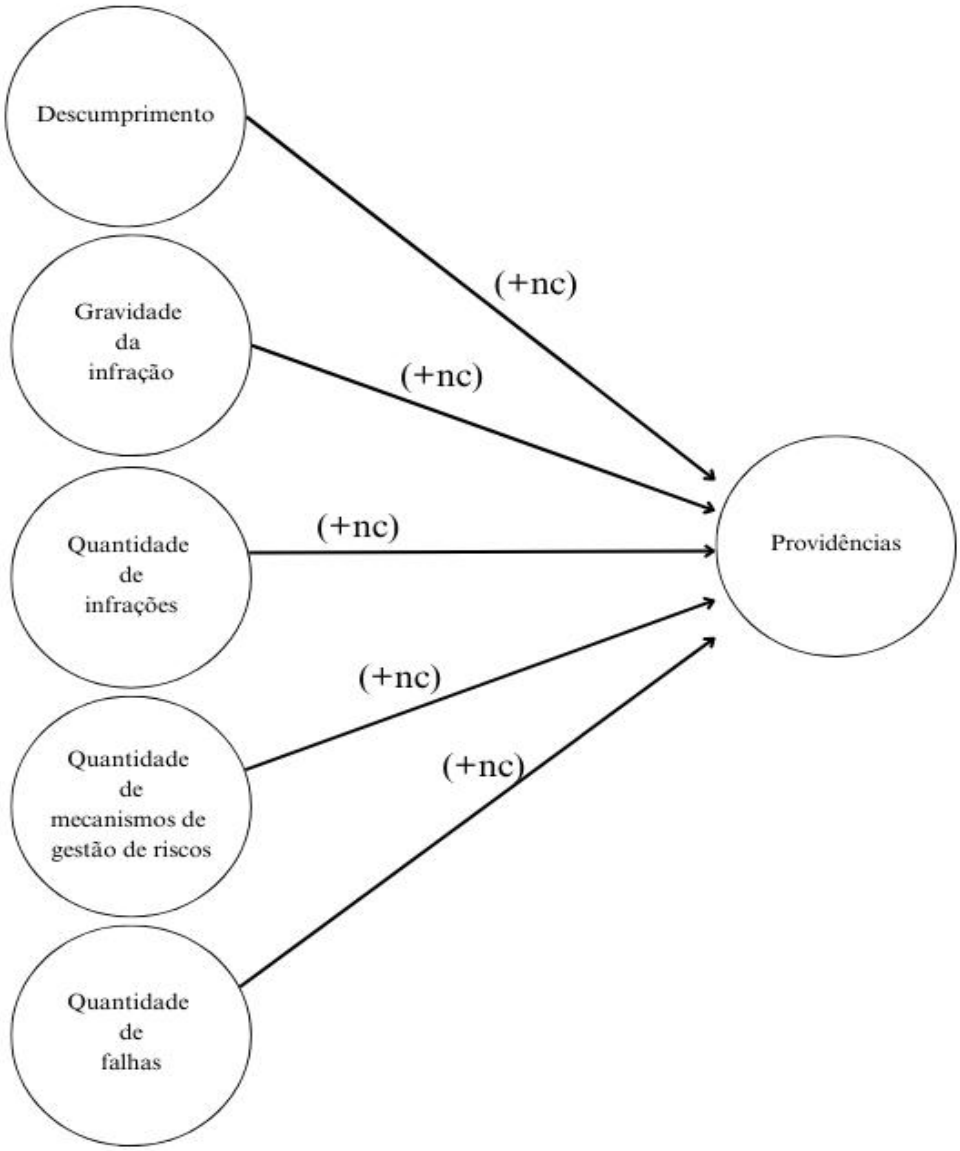
H3: A quantidade de infrações é uma condição necessária para um nível alto de providência;

H4: A quantidade de mecanismos de gestão de riscos é uma condição necessária para um nível alto de providências;

H5: A quantidade de falhas é uma condição necessária para um alto nível de providências.

Para testar essas hipóteses levantadas, foi utilizado o pacote NCA (Dul, 2020a) para calcular: o tamanho do efeito, valores-p e tabelas de gargalo. Assim, as hipóteses foram representadas no Modelo teórico (Figura 4).

Figura 4: Hipóteses testadas na NCA (Modelo teórico)



Fonte: Elaboração própria (2025)

Legenda: (+nc) expressa que a variavel independente é condiçao necessária para a dependente

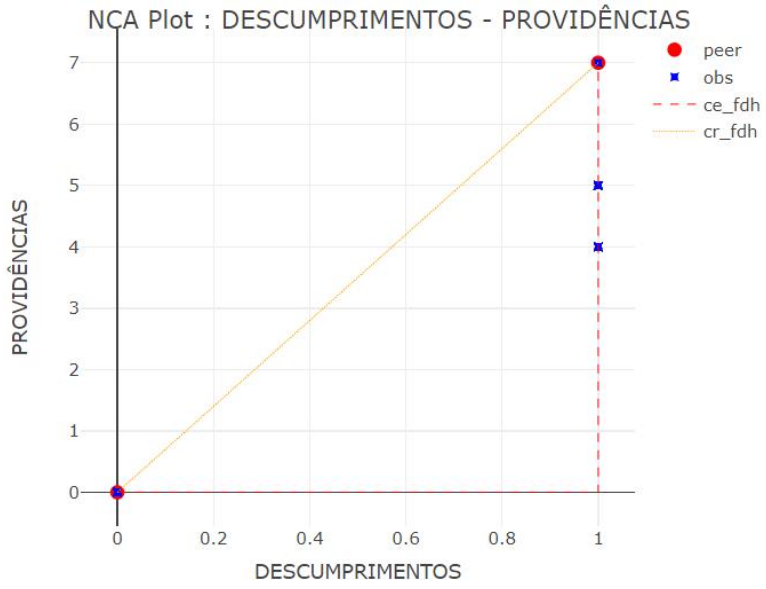
6.2.3 Resultados da análise dos dados coletados por meio do Método - Análise de Condições Necessárias (NCA)

Após a pesquisa documental os dados coletados foram dispostos nos (Qadros 5 e 6), cujos resultados foram utilizados para análise das variáveis independentes Descumprimentos, Gravidade da infração, Quantidade de infrações, Quantidade de Mecanismos de Gestão de Riscos, Quantidade de Falhas e da variável dependente Providências.

Para a análise dos dados através da NCA foram seguidos os procedimentos sugeridos por Dul (2020b): realização do gráfico de dispersão; identificação do espaço vazio; desenho da linha de teto denominada *(celling line)*; quantificação dos parâmetros da NCA; avaliação dos parâmetros da NCA e formulação da conclusão. Nesse sentido, o pacote NCA (Dul, 2020a) realizou o cálculo dos resultados da NCA do gráfico de dispersão (Figura 5). O NCA utiliza a região de restrição no canto superior esquerdo do diagrama de dispersão, cuja zona é a área onde a condição (X) restringe o resultado (Y) (Dul, 2020a). Assim, na Análise NCA, o espaco vazio no canto superior esquerdo será utilizado para calcular o tamanho do efeito (Dul, 2020b). Por conseguinte, segue abaixo, as análises de cada constructo, representados por meio de gráficos de dispersão:

Figura 5: Conjunto de Gráficos de linhas de teto (*ceiling lines)*

Gráfico 1: Apresentação da *ceiling line* para as variáveis Descumprimentos e Providências



Fonte: Elaboração própria (2025)

Do (Gráfico 1) onde apresenta-se a variável independente Descumprimentos e a variável dependente Providências infere-se a seguinte interpretação: basta a ocorrência de apenas um descumprimento para que uma providência seja tomada.

Retoma-se aqui a primeira hipótese levantada (H1): o descumprimento é uma condição necessária para que sejam tomadas providências.

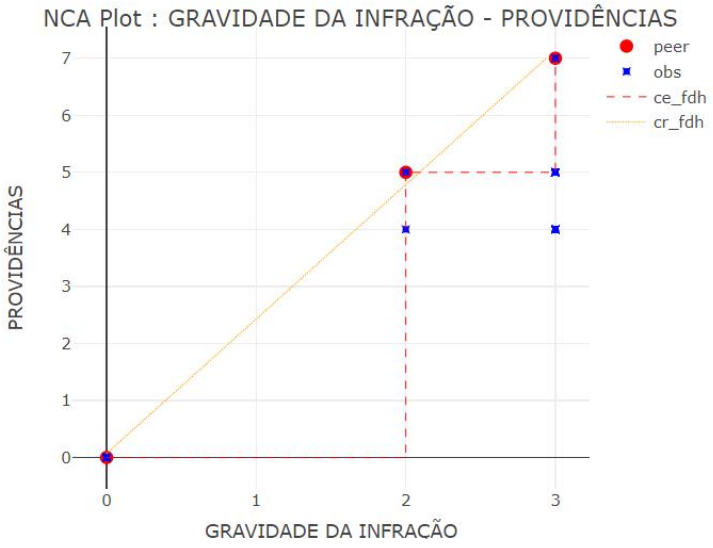
Após, realiza-se a seguir de forma suscinta uma análise da teoria com a prática à respeito do tema levantado.

Nesse sentido, com relação ao tema descumprimentos contratuais e a tomada de providências por parte da administração, sabe-se que a atuação por meio da atividade de gestão e fiscalização contratual, é um poder dever, logo, a administração não pode deixar de atuar quando da ocorrência de descumprimentos à cláusulas contratuais. Assim esta deve tomar providências para a apuração e resolução dessas ocorrências à fim de eliminar ou mitigar riscos de prejuízo financeiro para a Administração.

Trazendo para o campo prático, a análise da coleta de dados documentais (Quadro 5), demonstrou que houve o acionamento do Setor de Contratos pela fiscalização contratual, para providências, quando detectadas ocorrências na execução contratual. As referidas providências se dão por meio de abertura de processo para apuração de descumprimento contratual. À esse respeito, o sítio institucional da UFPI dispõe sobre o procedimento de abertura de processo administrativo para a apuração de descumprimentos contratuais, conforme descrito no fluxo de processos de apuração de descumprimento contratual em contratos continuados (apuracao-de-descumprimento-contratual-gc, 2021).

Tal prática corrobora com o descrito na legislação, art. 39 da IN 05/2017, cuja atividade de fiscalização é essencial para o acompanhamento do fiel cumprimento do objeto contratado. No mesmo sentido, conforme art. 68. da IN 05/2017, ao identificar uma infração contratual, a Instituição tem a obrigação de promover a abertura de processo administrativo para apuração e aplicação de sanção à contratada, bem como a rescisão contratual, caso se aplique (Brasil, 2017).

Gráfico 2: Apresentação da *ceiling line* para as variáveis Gravidade da Infração e Providências



Fonte: Elaboração própria (2025)

Do (Gráfico 2) onde apresenta-se a variável independente Gravidade da Infração e a variável dependente Providências infere-se a seguinte interpretação: um nível 2 de infrações são suficientes para que sejam tomadas 5 providências e um nível 3 de infrações para que sejam tomadas a quantidade máxima de providências apresentadas nos dados coletados, no caso, sete providências.

Retoma-se aqui a segunda hipótese levantada (H2): a gravidade da infração é uma condição necessária para um alto nível de providência a ser tomada.

Após, realiza-se a seguir de forma suscinta uma análise da teoria com a prática à respeito do tema levantado.

Nesse sentido, com relação ao tema gravidade das infrações contratuais e a tomada de providências por parte da administração, a prática e a teoria mostram que para as infrações cometidas em contratos administrativos devem existir gradações quanto a gravidade da infração cometida, conforme § 1º , inciso I, do art. 156 da Lei 14.133/21 (Lei de Licitações e Contratos) o qual estabelece que na aplicação das sanções serão considerados dentre outros requisitos a natureza e a gravidade da infração cometida (Brasil, 2021).

Contudo, os normativos relacionados à licitação e contratos não estabelecem especificamente um parâmetro para que uma infração seja classificada em leve, média ou grave, cabendo a cada Instituição estabelecer norma interna dispondo sobre a dosimetria das

sanções aplicadas no âmbito das mesmas. No mesmo sentido, nos termos de contratos administrativos editais de pregões, muito embora haja a previsão das penalidades a serem aplicadas para os diferentes tipos de descumprimentos ocorridos, não há a parametrização para o enquadramento destes em leve, médio ou grave.

À vista disso, considerando os princípios que regem a Administração Pública, bem como visando a proporcionalidade das ações administrativas e o interesse público, a UFPI publicou a Resolução CAD/UFPI N 106/2023, a qual estabelece normas sobre a dosimetria das sanções administrativas aplicadas aos contratados. Assim, o § 2° do normativo dispõe que na falta de previsões relacionadas à dosimetria na aplicação das penalidades aos contratados nos editais, a UFPl utilizará as disposições da referida Resolução (CAD/UFPI, 2023).

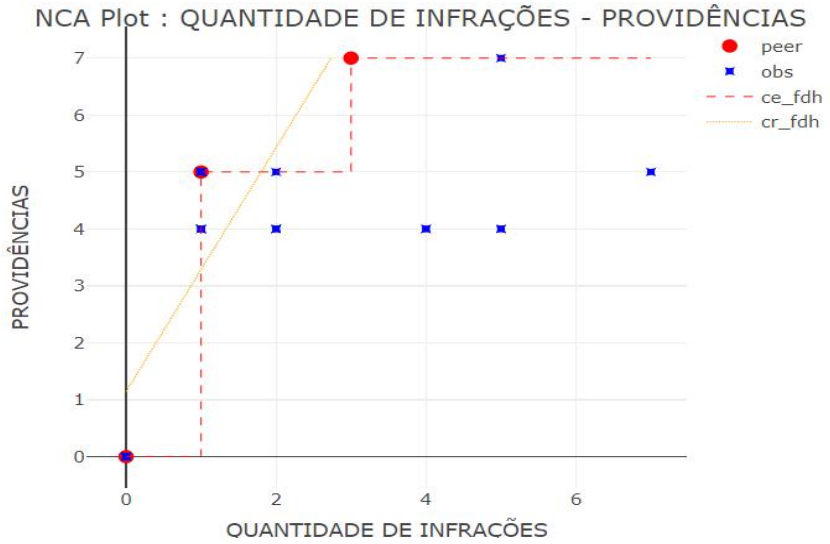
Logo, é nesse ponto que reside a importância da classificação da gravidade da infração, visto que esta irá implicar diretamente no nível de providências que será tomado, o qual vai desde sanções mais brandas a mais severas.

Assim, o art. 10 da Resolução N° 106/2023, classifica as infrações em Leves, Médias, Graves e Gravíssimas. Dessa forma consoante a Resolução, as infrações leves são aquelas que não causam prejuízo à Administração. Já as infrações médias de acordo com o art. 12 são aquelas relacionadas às obrigações acessórias do contratado. De acordo com art. 13 as infrações graves são aquelas que tem relação com a obrigação principal, bem como que acarretam prejuízos à Administração. Por fim, as infrações gravíssimas são aquelas segundo art. 14 relacionadas à obrigação principal, que causam prejuízos a Administração e que a contratada ainda tenha utilizado de má-fé (CAD/UFPI, 2023).

Por conseguinte, de acordo com a realização da classificação do descumprimento ocorrido será aplicada a penalidade cabível, ou seja, quanto maior a gravidade da infração mais severa a sanção a ser aplicada. Nesse sentido, de acordo com o art. 156. da Lei 14.133/21, poderão ser aplicadas as sanções de advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade (Brasil, 2021).

À esse respeito, os achados da coleta de dados documentais (Quadro 5) corroboram com o descrito na legislação, demonstrando que quanto maior a gravidade da infração maior o nível de providência tomado para os descumprimentos.

Gráfico 3: Apresentação da *ceiling line* para as variáveis Quantidade de Infrações e Providências



Fonte: Elaboração própria (2025)

Do (Gráfico 3) onde apresenta-se a variável independente Quantidade de Infrações e a variável dependente Providências infere-se a seguinte interpretação: para que pelo menos 4 providências sejam tomadas, uma infração apenas é o suficiente.

Retoma-se aqui a terceira hipótese levantada (H3): A quantidade de infrações é uma condição necessária para um nível alto de providência,

Após, realiza-se a seguir de forma suscinta uma análise da teoria com a prática à respeito do tema levantado.

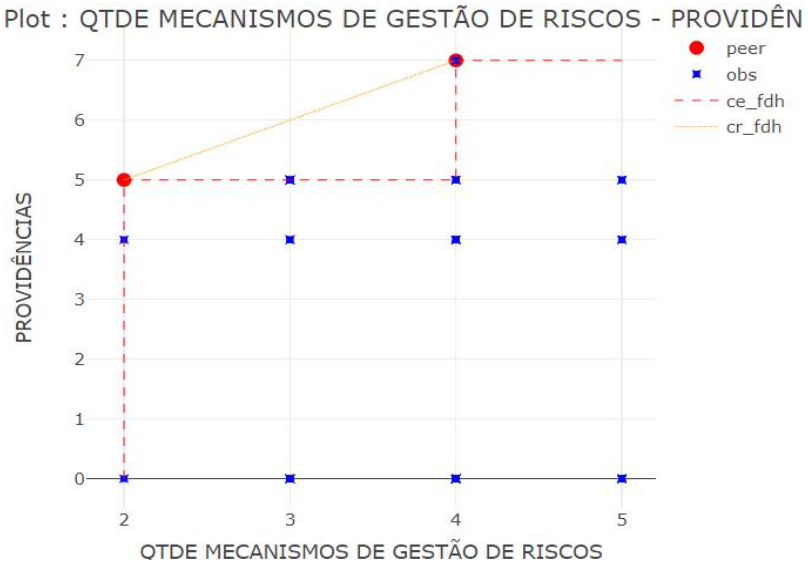
Nesse sentido, com relação ao tema quantidade de infrações e a tomada de providências por parte da administração, sabe-se que quanto mais infrações forem cometidas por consequência maior também deverá ser a quantidade de providências tomadas, ou seja, a quantidade de providências é proporcional ao número de descumprimentos.

Nessa perspectiva, conforme art. 68. da IN 05/2017, ao se identificar uma infração contratual, a Instituição tem a obrigação de tomar a providência de abertura de processo administrativo para apuração e aplicação de sanção à contratada, bem como a rescisão contratual, caso seja necessário (Brasil, 2017). Desse procedimento sancionador podem ser aplicadas penalidades que vão desde advertência, multa e suspensão/impedimento de contratar e licitar.

Ocorre que a depender do tipo e quantidade de descumprimentos ocorridos, pode gerar, ainda, a necessidade de que sejam realizados outros procedimentos, para além da aplicação da penalidade em si, ou seja, podem ser necessárias providências, que possibilitem a mitigação de eventuais prejuízos e danos ao erário público.

À esse respeito, a coleta de dados documentais (Quadro 5) revelou essa dinâmica com relação à quantidade de descumprimentos e providências adotadas visando a mitigação de prejuízos à instituição, tais como a retenção de créditos da contratada com a efetuação do pagamento direito, procedimento previsto no art. 64 da IN 05/2017; a inscrição na Dívida Ativa da União fundamentado no artigo 2º da Lei nº 6.830/80 e no artigo 5º da Portaria MF nº 75/2012; a inscrição no SICAF conforme Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018; inscrição no CEIS obrigação trazida pela Lei nº 12.846/2013 - Lei Anticorrupção; inscrição no CADIN prevista no art. 2º, III, da Lei nº 10.522/2002, para devedores que estejam inscritos na Dívida Ativa; e a abertura de Processo Administrativo de Cobrança para Ressarcimento ao Erário Público, regido pela Lei 9.784/99, que trata do processo administrativo federal.

Gráfico 4: Apresentação da *ceiling line* para as variáveis Quantidade de Mecanismos de Gestão de Riscos e Providências



Fonte: Elaboração própria (2025)

Do (Gráfico 4) onde apresenta-se a variável independente Quantidade de Mecanismos de Gestão de Riscos e a variável dependente Providências infere-se a seguinte interpretação: a

existência de apenas 2 mecanismos de gestão de riscos são suficientes para que pelo menos quatro providencias sejam tomadas.

Retoma-se aqui a quarta hipótese levantada (H4): A quantidade de mecanismos de gestão de riscos é uma condição necessária para um nível baixo de providências.

Após, realiza-se a seguir de forma suscinta uma análise da teoria com a prática à respeito do tema levantado.

Nesse sentido, infere-se que quanto maior for a quantidade de mecanismos de gestão de riscos maior será o nível de providências adotado. Na prática, sabe-se que quanto mais instrumentos de riscos existentes em um contrato, mais procedimentos (providências) precisam ser adotadas no decorrer da execução contratual, seja em contratos com ou sem descumprimentos contratuais (Quadro 5 e 6), objetivando o cumprimento da legislação vigente, bem como o resguardo do erário público. Esses procedimentos podem ter que ser adotados em mecanismos de gestão de riscos como: Mapa de Riscos, IMR, Seguro Garantia, Conta Vinculada, dentre outros.

Desse modo, a fiscalização contratual deve estar sempre atenta, principalmente em contratos de mão de obra, que por apresentarem uma maior complexidade demandam mais providências tais como redimensionamento do pagamento à contratatada através da aplicação do IMR, a atualização do Mapa de Riscos na prorrogação contratual ou quando houver modificação a situação do contrato, o aprovisionamento e liberação de verbas trabalhistas de Conta Vinculada pelo fiscal administrativo em contratos com mão de obra e acionamento do Seguro em caso de descumprimento ou a atualização deste em caso de alteração do valor contratual, ou mesmo a sua renovação no caso de prorrogação.

Corroborando com esse entendimento, consoante o art. 3° da Circular Susep nº 662/2022, o Seguro Garantia possui a função de garantia do objeto principal da contratação contra possível risco de inadimplemento das obrigações por parte do contratado (Brasil, 2022).

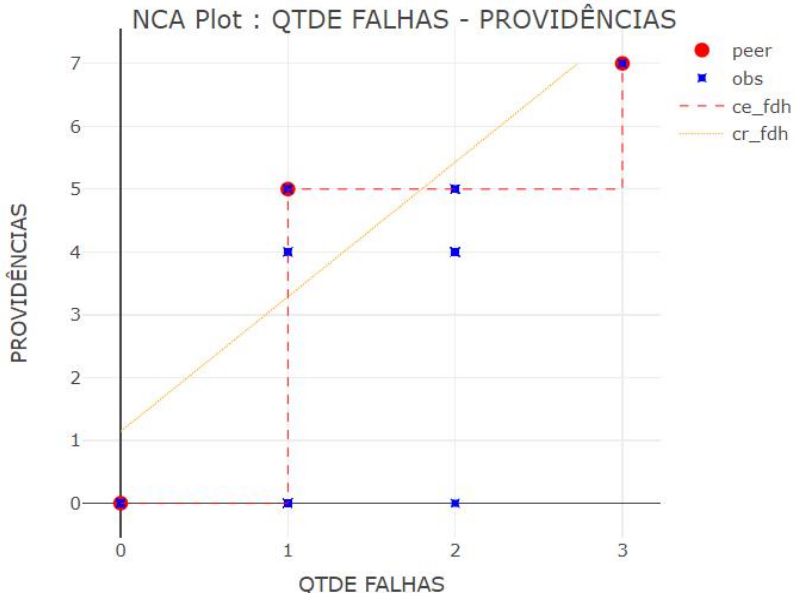
No mesmo sentido, consoante o art. 18 da IN 05/2017, a Conta Vinculada é instrumento mitigador de riscos, devendo ser adotado nos contratos com dedicação de mão de obra, uma vez que visa assegurar o pagamento do 13° salário, férias e verbas rescisórias (FGTS) no momento do encerramento do contrato, de modo a tentar mitigar fraudes a débitos trabalhistas as empresas em que as contratadas deixam em aberto tais verbas (Brasil, 2017).

Consoante art. 26 da IN 05/2017, o Mapa de riscos deve estar presente desde o planejamento da contratação dos serviços continuados, devendo ser atualizado pela

fiscalização sempre que houver uma mudança relevante no contrato, no momento da realização das prorrogações contratuais quando da ocorrência de mudanças importantes no contrato (Brasil, 2017).

Já o IMR, encontra-se previsto no ANEXO I, inciso IX,sendo da IN 05/2017, como um método utilizado para redimensionar o pagamento à contratada, a partir de critérios objetivos, com relação à qualidade do serviço prestado, devendo a empresa realizar a emissão da Nota Fiscal ou Fatura após o dimensionamento realizado pela fiscalização (Brasil, 2017).

Gráfico 5: Apresentação da ceiling line para as variáveis Quantidade de Falhas e Providências



Fonte: Elaboração própria (2025)

Legenda: A linha laranja contínua representa a envoltória. A *ceiling zone* simboliza a região vazia, e, quanto maior esta for, mais a condição restringe o resultado. O espaço vazio representado no canto superior esquerdo é utilizado para realizar o calculo do tamanho do efeito na análise (NCA). A linha de teto é utilizada para realizar o cálculo das tabelas de gargalos (Dul, 2020b).

Do (Gráfico 5) onde apresenta-se a variável independente Quantidade de Falhas e a variável dependente Providências infere-se a seguinte interpretação: uma falha somente é condição necessária para pelo menos 4 providências.

Retoma-se aqui a quinta e última hipótese levantada (H5): A quantidade de falhas é uma condição necessária para um nível alto de providência.

Após, realiza-se a seguir de forma suscinta uma análise da teoria com a prática à respeito do tema levantado.

Nesse sentido, sabe-se que na prática que quanto mais falhas forem detectadas, seja na atuação do gestor e fiscal contratual, ou uma falha considerada por falta de previsão contratual de mecanismos de gestão de riscos essenciais, maior também poderá ser a quantidade de providências a serem tomadas em caso de um possível descumprimento para a resolução do problema. Assim, percebe-se da interpretação do gráfico, que a váriavel falha possui um nível alto de influência, pois uma única falha foi capaz de gerar a necessidade de atuação com 4 providências.

Constatou-se da coleta de dados (Quadro 5) possíveis falhas relacionadas à baixa utilização do IMR relacionado ao descumprimento que originou o processo de apuração. O instrumento está previsto no ANEXO I, inciso IX, da IN 05/2017, e deve ser utilizado pela fiscalização para o redimensionamento do pagamento realizado à contratada.

Após, a (Figura 5) referente ao conjunto de gráficos de dispersão, acima representados, foram convertidos para a denominada tabela de gargalos (*bottleneck table*), que faz parte dos resultados do pacote NCA (Dul, 2020a), a qual foi apresentada pelo conjunto da (Tabela 2), referente às tabelas (a) e (b).

Tabela 2: Tabela de gargalo (*bottleneck table*) relacionada à Figura 5 (Conjunto de Gráficos)

(a) *percentage.range*

Providências	Descumprimentos	Gravidade da infração	Quantidade de infrações	Mecanismos de gestão de risco	Quantidade de falhas
0	NN	NN	NN	NN	NN
10	10.0	NN	8.9	NN	NN
20	20.0	1.7	18.8	NN	4.0
30	30.0	6.4	28.7	NN	14.9
40	40.0	11.0	38.6	NN	25.8
50	50.0	15.7	48.5	NN	36.7
60	60.0	20.4	58.4	NN	47.6
70	70.0	25.0	68.3	NN	58.4
80	80.0	29.7	78.2	20.0	69.3
90	90.0	34.4	88.1	43.3	80.2
100	100.0	39.0	98.0	66.7	91.0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2025)

Na presente tabela de gargalos os resultados mostram que para um alto nível de Providências, por exemplo, 90, não há altos valores para Gravidade da infração (34.4), porém há altos valores para a quantidade de infrações (88.1) e para a quantidade de falhas (80.2), e valores medianos para os mecanismos de gestão de risco (43.3).

(b) *actual pencentile*

Providências	Descumprimentos	Gravidade da infração	Quantidade de infrações	Mecanismos de gestão de risco	Quantidade de falhas
0.0	NN (0)	NN (0)	NN (0)	NN (0)	NN (0)
0.7	47.6 (20)	NN (0)	47.6 (20)	NN (0)	NN (0)
1.4	47.6 (20)	47.6 (20)	47.6 (20)	NN (0)	16.7 (7)
2.1	**47.6 (20)**	**47.6 (20)**	**47.6 (20)**	**NN (0)**	**16.7 (7)**
2.8	47.6 (20)	47.6 (20)	47.6 (20)	NN (0)	16.7 (7)
3.5	47.6 (20)	73.8 (31)	47.6 (20)	NN (0)	61.9 (26)
4.2	47.6 (20)	73.8 (31)	47.6 (20)	NN (0)	61.9 (26)
4.9	47.6 (20)	73.8 (31)	54.8 (23)	NN (0)	61.9 (26)
5.6	47.6 (20)	83.3 (35)	54.8 (23)	7.1 (3)	95.2 (40)
6.3	47.6 (20)	83.3 (35)	54.8 (23)	35.7 (15)	95.2 (40)
7.0	47.6 (20)	83.3 (35)	54.8 (23)	35.7 (15)	95.2 (40)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2025)

Para a presente tabela a interpretação é a mesma da tabela anterior, porém esta foi disposta em termos percentuais de aplicação quanto aos níveis. Assim, para, como exemplo, a quantidade de 2 providências é preciso que 47.6% dos descumprimentos aconteçam, ou que sejam necessários. O mesmo ocorre para 16.7% da quantidade de falhas, que devem acontecer, ou que ser necessárias para que aconteça a quantidade de 2 providências e da mesma forma para as demais quantidades de providências.

Já com relação ao tamanho do efeito a (Tabela 3) dispõe sobre os valores para cada variável.

Tabela 3: Tamanho do efeito: p - valor para cada variável independente

Variáveis	cr_fdh	p
Descumprimentos	0.50	0.000
Quantidade de infrações	0.16	0.000
Gravidade da infração	0.48	0.000
Qtde de mescanismos de gestão de riscos	0.10	0.457
Qtde de falhas	0.38	0.000

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa (2025)

A presente tabela trás a interpretação do valor do efeito para cada variável dentro da NCA. Assim, os valores atribuídos para cada variável independente com relação ao tamanho do efeito foram: (Descumprimentos= 0.50; Gravidade da infração= 0.48; Quantidade de infrações= 0.16; Qtde mecanismos de gestão de riscos=0.10; Qtde de falhas= 0.38).

De acordo com Dul (2020b) o *Scope* é igual a região total, podendo ser classificado nos seguintes parâmetros: $0.0 < d < 0.1$ = efeito pequeno; $0.1 \leq d < 0.3$ = efeito médio; $0.3 \leq d < 0.5$ = efeito grande; $0.5 \leq d \leq 1.0$ = efeito muito grande.

Desse modo, com base no valor de (p) que é o tamanho do efeito para cada variável independente, e nos parâmetros de tamanho de efeitos apresentados na classificação feita por Dul, foi realizada a interpretação do efeito para cada variável independente.

1) Variáveis (Descumprimentos, Quantidade de infrações, Gravidade da infração, Qtde de falhas): considerando que o resultado de (p) para as referidas variáveis está compreendido no intervalo entre $0.0 < d < 0.1$ o tamanho do efeito foi considerado pequeno.

2) Variável (Qtde de mescanismos de gestão de riscos): considerando que o resultado de (p) para as referidas variáveis está compreendido no intervalo entre $0.5 \leq d \leq 1.0$ o tamanho do efeito foi considerado muito grande.

6.2.4 Avaliação quanto aos parâmetros da classificação de Dul dentro da NCA

Após a realização da análise do tamanho do efeito com base na (Tabela 3) e na região vazia do Conjunto de Gráficos representados pela (Figura 5) segundo a classificação de Dul (2020b), foi possível aceitar ou refutar as hipoteses nulas anteriormente apresentadas, o que foi feito a partir do tamanho do efeito encontrado para cada variável, a saber:

a) Se o tamanho do efeito foi considerado compreendido no intervalo entre ($0.0 < d < 0.1$ = efeito pequeno; $0.1 \leq d < 0.3$ = efeito médio; $0.3 \leq d < 0.5$ = efeito grande) então esse dado implica em que a hipótese nula será refutada e a variável não será considerada uma condição necessária;

b) Se o tamanho do efeito foi considerado compreendido no intervalo entre ($0.5 \leq d \leq 1.0$) o tamanho do efeito foi considerado muito grande, então esse dado implica em que a hipótese nula será aceita, e a variável será considerada uma condição necessária.

Assim, segue a interpretação dos resultados para cada hipótese levantada:

1) Hipótese 1: O descumprimento é uma condição necessária para que sejam tomadas providências.

Para a variável (descumprimento) de acordo com a análise realizada para aferição do tamanho do efeito, o valor de (p) foi de 0.000. Logo, constatou-se que o efeito para esta variável se enquadrava entre $0.0 < d < 0.1$, portanto, de efeito pequeno, e consequentemente a hipótese relativa a esta variável foi refutada. Assim a variável (descumprimento) não foi considerada uma condição necessária.

2) Hipótese 2: A gravidade da infração é uma condição necessária para um alto nível de providência.

Para a variável (gravidade da infração) de acordo com a análise realizada para aferição do tamanho do efeito, o valor de (p) foi de 0.000. Logo, constatou-se que o efeito para esta variável se enquadrava entre $0.0 < d < 0.1$, portanto, de efeito pequeno, e consequentemente a

hipótese relativa a esta variável foi refutada. Assim a variável (gravidade da infração) não foi considerada uma condição necessária.

3) Hipótese 3: A quantidade de infrações é uma condição necessária para um nível alto de providência.

Para a variável (quantidade de infrações) de acordo com a análise realizada para aferição do tamanho do efeito, o valor de (p) foi de 0.000. Logo, constatou-se que o efeito para esta variável se enquadrava entre $0.0 < d < 0.1$, portanto, de efeito pequeno, e consequentemente a hipótese relativa a esta variável foi refutada. Assim a variável (quantidade de infrações) não foi considerada uma condição necessária.

4) Hipótese 4: A quantidade de mecanismos de gestão de riscos é uma condição necessária para um nível alto de providências;

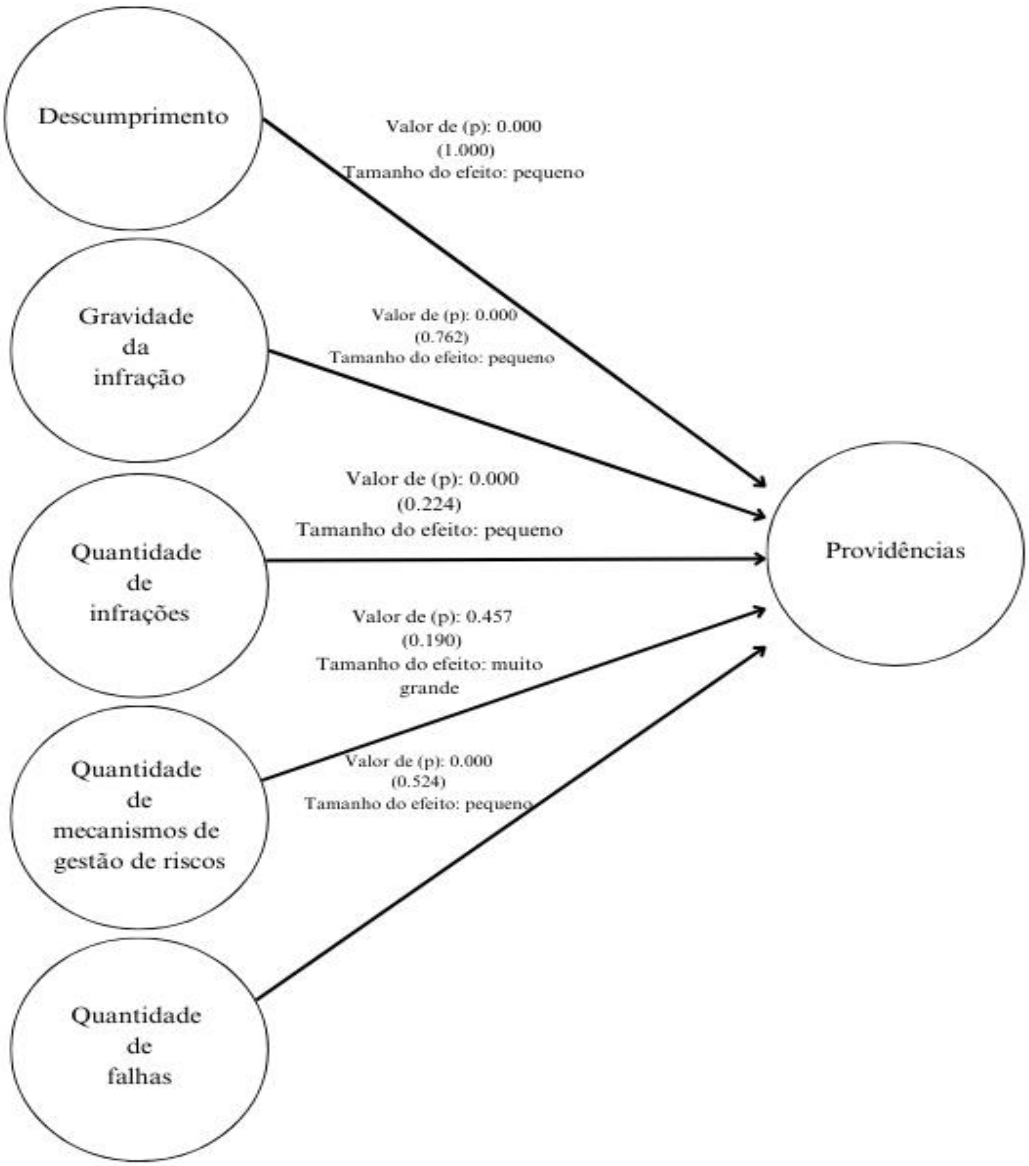
Para a variável (quantidade de mecanismos de gestão de riscos) consoante a análise realizada para aferição do tamanho do efeito, o valor de (p) foi de 0.457. Logo, constatou-se que o efeito para esta variável se enquadrava entre $0.5 \leq d \leq 1.0$, portanto, de efeito muito grande, e consequentemente a hipótese relativa a esta variável foi confirmada. Assim a variável (quantidade de mecanismos de gestão de riscos) foi considerada uma condição necessária.

5) Hipótese 5: A quantidade de falhas é uma condição necessária para um alto nível de providências.

Para a variável (quantidade de falhas) de acordo com a análise realizada para aferição do tamanho do efeito, o valor de (p) foi de 0.000. Logo, constatou-se que o efeito para esta variável se enquadrava entre $0.0 < d < 0.1$, portanto, de efeito pequeno, e consequentemente a hipótese relativa a esta variável foi refutada. Assim a variável (quantidade de falhas) não foi considerada uma condição necessária.

O modelo (Figura 4) foi testado por meio da análise de condições necessárias (Dul, 2020b), tendo sido confirmada 01 condição como necessária: Quantidade de Mecanismos de Gestão de Riscos. Assim, segue representado na (Figura 6) o modelo aplicado com os resultados após a testagem por meio da análise de condições necessárias.

Figura 6: Hipóteses testadas na NCA (Modelo aplicado)



Fonte: Elaboração própria (2025)

6.2.4 Objetivos alcançados na pesquisa

Nesta seção são apresentados os objetivos e resultados da pesquisa encontrados com base na Análise das Condições Necessárias (NCA). Assim, seguem descritos os resultados atingidos para cada objetivo da pesquisa:

- Analisar os instrumentos de gestão de riscos presentes nos contratos de serviços continuados da UFPI, nos processos com e sem apuração de descumprimentos contratuais referentes a estas contratações: (Quadros 5 e 6);

- Levantar as variáveis (dependente e independentes) através da análise da gestão de riscos nos contratos de serviços continuados da UFPI: (Quadros 5 e 6);

- Identificar o grau em que o uso de recursos se associa a uma gestão de contratos: (Figuras 4, 5 e 6 e Tabelas 2 e 3);

- Avaliar em que nível de eficiência a utilização de recursos é afetado pela gestão de contratos: (Figuras 4, 5 e 6 e Tabelas 2 e 3).

O Presente trabalho estudou a relação entre as variáveis "Providencias" (dependente) e as variáveis "Descumprimentos", "Quantidade de infrações", "Gravidade da infração", "Quantidade de mecanismos de gestão de riscos", "Quantidade de falhas" (independentes) a fim de aferir os construtos considerados como condições necessárias.

Desse modo, observou-se dos resultados do método NCA que a variável (quantidade de mecanismos de gestão de riscos) é uma condição necessária no uso eficiente de recursos na gestão e fiscalização de contratos, uma vez que restringe (mitiga) as ocorrências de descumprimentos contratuais, aumentando o nível de providências. Desse modo, foi confirmado o argumento da hipótese nula levantada (H4: A quantidade de mecanismos de gestão de riscos é uma condição necessária para um nível alto de providências) a qual foi atendida.

Destarte, infere-se da presente hipótese, que se a gestão e fiscalização de contratos não dispuser de instrumentos de gestão de riscos para a promoção de uma boa gestão contratual de forma a proporcionar a eliminação ou mitigação dos riscos, identificando e punindo os

descumprimentos, as intercorrências e sanções podem ser altas caso identificadas e apuradas. Logo, altos níveis da variável (quantidade de mecanismos de gestão de riscos) são necessários para que a variável dependente (providências) também atinja altos níveis.

Nesse sentido, segundo Ribeiro (2014) é essencial o desenvolvimento de mecanismos de controle e ferramentas de gestão para um melhor acompanhamento dos contratos, não apenas a fim de resguardar o interesse público, mas também, o próprio gestor e fiscal do contrato, tendo em vista que este está sujeito a responsabilizações pessoais pelo desempenho de suas atribuições caso estas não estejam sendo executadas de forma adequada.

Como achado, em relação às demais variáveis independentes analisadas, embora a teoria e a prática demonstrem o contrário, considerando que altos níveis de ocorrência das variáveis (quantidade de infrações, quantidade de falhas, gravidade da infração) implicarão na necessidade de altos níveis de providências, a amostra utilizada na presente pesquisa, contratos de serviços continuados da UFPI, compreendidos no período de 2019-2024, no método NCA, mostrou que as variáveis (descumprimentos, quantidade de infrações, quantidade de falhas, gravidade da infração) utilizadas nas hipóteses nulas levantadas, não foram atendidas, e portanto, não foram consideradas condições necessárias.

Desse modo, os objetivos do presente estudo foram atingidos, através da realização da análise dos instrumentos de gestão de riscos, (Quadros 5 e 6), presentes nos contratos de serviços continuados da UFPI à luz da NCA. Através da referida análise, foi possível identificar o grau em que o uso de recursos, utilizados na pesquisa, se associam a uma gestão de contratos. Assim, o termo associar está ligado à lógica da necessidade, ou seja, no estudo foi identificado aquilo que foi classificado como variávies independentes (descumprimento, quantidade de infrações, gravidade das infrações, falhas, quantidade de mecanismos de gestão de riscos) para que sejam tomadas as providências (variável dependente) na gestão de contratos (Figuras 4, 5 e 6 e Tabelas 2 e 3).

Da mesma forma, foi avaliado em que nível, ou seja, valor quantificável, de eficiência a utilização desses recursos (variáveis independentes) é afetado pela gestão de contratos, ou seja, quanto é preciso utilizar dessas variáveis independentes para alcançar a variável dependente (providências). Nesse sentido, o nível aqui, diz respeito ao valor quantificável, o qual será proporcional, de acordo com o que a técnica diz, devendo ser observados os valores dispostos na tabela de gargalos. Assim, de acordo com os resultados dispostos na tabela de gargalos (Tabela 2), por exemplo, para um alto nível de Providências (90), não há altos valores para Gravidade da infração (34.4), porém há altos valores para a quantidade de

infrações (88.1) e para a quantidade de falhas (80.2), e valores medianos para os mecanismos de gestão de risco (43.3).

Compreendendo que os resultados dessa pesquisa poderão ser proveitosos para os gestores e fiscais na prevenção de ocorrências, recomenda-se com base nas evidências constatadas, bem como na teoria de manuais já publicados, a formalização de práticas e procedimentos administrativos através de diretrizes institucionais, para lidar com cada tipo de ocorrência (descumprimento contratual), com a implementação e divulgação destas tanto internamente quanto no site institucional, para acesso, inclusive pelas contratadas.

A esse respeito, o Caderno de Logística (2015) sobre sanções administrativas, orienta que as Instituições devem produzir normativos próprios, à exemplo de portarias ou instruções normativas, com o estabelecimento de atribuições, competências, rito procedimental e modelos de documentos, elaboradas com base na legislação vigente (Caderno de Logística, 2015).

Nesse sentido, para lidar com ocorrências em descumprimentos contratuais, de forma a minimizar o impacto financeiro advindo das contratações, aconselha-se que seja realizado investimento no aprimoramento e implementação de mecanismos de gestão de riscos, incluindo aqui a capacitação para a atividade de gestão e fiscalização de contratos, visto que de acordo com o método NCA, a hipótese relativa aos mecanismos de gestão de riscos, foi confirmada e considerada como necessária com manifestação de efeito muito grande.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema central da presente dissertação visou identificar quais são as condições necessárias no uso eficiente de recursos na gestão e fiscalização de contratos, cujo objetivo principal constitui em analisar a gestão de riscos nos contratos de serviços continuados na UFPI, no período de 2019-2024, em processos com e sem descumprimento contratual, para a aplicação dos dados coletados no método NCA.

Nesse sentido, o tema de estudo perpassa pelas contratações no setor público, mais especificamente as relacionadas às IFES, caso aqui estudado, as quais ocorrem por meio de processo licitatório que dá origem a um contrato administrativo firmado com particulares, com vistas ao cumprimento das atividades meio da instituição. É a partir desse momento que nasce para a Administração o poder-dever de fiscalizar esses contratos, para garantir o fiel cumprimento do objeto contratado, com foco na vantajosidade econômica para a Instituição, que foi estabelecida na fase de planejamento das contratações.

Nessa perspectiva, diante do crescimento da terceirização no setor público, faz-se extremamente necessário o aperfeiçoamentos da gestão de contratos, visto ser este o tipo de contratação que apresenta valores mais elevados, bem como maior complexidade em relação às questões trabalhistas para a atividade de gestão e fiscalização.

Assim, como foi observado nesse estudo, para que haja uma eficiente gestão dos contratos de serviços continuados, é necessária a presença de mecanismos e procedimentos de gestão de riscos que visem proporcionar a mitigação dos danos e prejuízos inerentes à essas contratações.

Nesse diapasão, dentre os objetivos específicos do presente trabalho, encontra-se a análise desses mecanismos de gestão de riscos presentes nos contratos de serviços continuados da Universidade Federal do Piauí - UFPI.

Dessa forma, na busca pela compreensão do processo de gestão e fiscalização contratual através da utilização dos mecanismos de gestão de riscos nos contratos da UFPI, no período de 2019 a 2024, foi possível identificar nos processos dessas contratações as principais intercorrências na execução contratual, bem como a maneira como tais ocorrências foram conduzidas, os riscos inerentes a estas ocorrências, os mecanismos de gestão de riscos presentes nesses contratos, os procedimentos e providências tomadas pelos agentes envolvidos na gestão e fiscalização contratual, os mecanismos de gestão de riscos presentes

nessas contratações, as possíveis falhas no processo de fiscalização, as principais penalidades aplicadas e as vantagens advindas para a Administração.

As vantagens detectadas estão relacionadas à mitigaçao dos riscos para a Administração, uma vez que esses mecanismos são capazes de compensar e até reaver os prejuízos financeiros suportados pela Administração nas contratações com os particulares. Assim, pontua-se como possíveis riscos contratuais os prejuízos financeiros decorrentes da inexecução total ou parcial do contrato, bem como por possível responsabilização subsidiárias/solidária pelo não pagamento de verbas trabalhistas e previdenciárias pela contratada.

A pesquisa demonstrou, que estão presentes nas contratações públicas, e por conseguinte nos contratos da UFPI, uma variedade de mecanismos de gestão de riscos, sendo extremamente necessária tanto a previsão contratual destes quanto a correta utilização dos mesmos pela equipe de gestão e fiscalização, a qual deve estar devidamente preparada para a utilização desses mecanismos de gestão com a presteza que as ocorrências exigem.

Por conseguinte, a literatura aponta elementos que podem influenciar no desempenho da fiscalização dos contratos administrativos, a saber: a qualificação do fiscal de contrato, manual de fiscalização e gestão de contratos atualizado e a adoção de instrumentos de gestão de riscos. Assim, neste estudo identificou-se a presença de alguns desses fatores apontados pela literatura como influenciadores positivos, bem como identificou, ainda, fatores negativos, que são aqueles cuja permanência atrapalham o desenvolvimento eficiente do processo de fiscalização contratual.

Diante do exposto, constatou-se através de observação simples, que dentre os fatores influenciadores do desempenho na execução da fiscalização de contratos na UFPI, encontra-se como fator positivo a implementação da Conta Depósito Vinculada no ano de 2023, essencial para a gestão dos contratos com dedicação de mão de obra. Como influenciadores negativos constatou-se a baixa capacitação dos fiscais e gestores de contratos, fator que pode interferir diretamente no desempenho da execução contratual, visto que, uma má gestão e fiscalização pode trazer impactos financeiros para a Instituição.

Destarte, pode-se dizer que o processo de gestão e fiscalizçaão de contratos na UFPI pode ser aprimorado, apontando-se como possível solução para o aperfeiçoamento da execução contratual a adoção de três principais providências: a melhor distribuição dos contratos para fiscalização entre os servidores da UFPI de forma a desconcentrar a gestão e fiscalização; a criação de um setor específico para o desenvolvimento da atividade de gestão e fiscalização de contratos, em especial, para aqueles com dedicação exclusiva de mão de obra,

os quais requerem uma fiscalização mais apurada relacionada ao pagamento das verbas trabalhistas, e, por fim, um programa de capacitação específico e continuado voltado para a formação de gestores e fiscais de contratos, tendo em vista que qualquer servidor da instituição pode ser nomeado a qualquer momento para esta importante atribuição.

Tais medidas seriam essenciais e trariam grande benefício tanto para a Instituição quanto para os servidores tornando mais eficiente a atividade fiscalizatória.

Assim, da análise das ocorrências confirma-se pela imprescindibilidade da utilização dos mecanismos de gestão de riscos nos contratos de serviços contínuos, com ou sem dedicação de mão de obra, uma vez que a utilização destes proporciona a mitigação dos riscos principalmente em relação às verbas trabalhistas. Assim, percebe-se que sem os referidos mecanismos os prejuízos suportados pela Administração seriam consideráveis, ultrapassando o valor estimado no planejamento das contratações pela Instituição.

À vista disso, entende-se que as alterações seja no campo legislativo ou da prática de gestão no que tange à gestão e fiscalização de contratos, evidencia a importância deste gerenciamento eficiente nas contratações públicas, visto que, esta torna-se extremamente necessária para o êxito da vantajosidade econômica almejada, a qual não deve mais ser considerada apenas pelo valor daquilo que foi contratado a curto prazo levando em conta o menor preço. Isso porque, deve ser levado em consideração o tempo de vida de todo o contrato, ou seja, do início até a sua finalização, a médio e longo prazo, pois é somente assim que será possível aferir o valor que realmente foi gasto em uma contratação.

Isto posto, com relação à analise quantitativa dos dados coletados, a questão de pesquisa foi baseada na identificação das condições necessárias no uso eficiente dos recursos na gestão e fiscalização dos contratos, realizada através da utilização do Método das Condições Necessáiras (NCA). Desse modo, foram analisadas as relacões entre descumprimentos contratuais, mecanismos de controle de riscos, falhas na fiscalização, quantidade e gravidade da infração e providências para a aferição de quais desses construtos são condições necessárias. Assim, após a referida análise conluiu-se pela confirmação do argumento de que os mecanismos de gestão de risco são condições necessárias no uso eficiente de recursos na gestão e fiscalização de contratos.

Os resultados do presente estudo convergem com o descrito na literatura sobre mecanismos de gestão de riscos, sugerindo, ainda, um entendimento sobre quais procedimentos, ações e mecanismos de controle de riscos são essencias orientando gestores públicos no direcionamento dos seus esforços.

Assim, em síntese, os resultados do presente estudo, podem contribuir para o aprimoramento do trabalho dos gestores e fiscais de contratos, bem como dos gestores de Instituições no que tange à implementação e utilização dos mecanismos de gestão de riscos.

Por fim, deixa-se como sugestão para estudos futuros, a aplicação de entrevistas e ou questionários com a equipe da Gerência de Contrato, gestores do *Campus*, bem como com os gestores e fiscais dos contratos, para maior abrangência e validação das informações relacionadas ao tema.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Betânia Lourenço S. de. **Curso de capacitação em gestão de contratos.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2009.

ALMEIDA, A. F. de. **Terceirização de serviços continuados em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) e seu sistema de controle de mão de obra com dedicação exclusiva:** uma proposta de uniformização. 2019. Dissertação de Mestrado. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Disponível em https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/5075/1/terceirizacaoservicoscontinuadosuniformizacao.pdf. Acesso em: 19 jul. 2024.

ALVES, L. da S. **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 43, n. 120, Out/Dez /2004. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/610/671. Acesso em: 20 jul. 2024.

AMORIM, S. H. **A terceirização na reforma trabalhista.** Revista TST, 83 (4), 2017. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/128094/2017_amorim_helder_terceirizacao_reforma.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: Acesso em: 20 jul. 2024.

ARAÚJO, A. J.B. **O que muda com a nova Lei de Licitações.** Conjur, 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-abr-08/aldem-johnston-muda-lei-licitacoes. Acessoem:17 jul.2024.

ASSI, Marcos. **Gestão de Riscos com Controles Internos —Ferramentas, Certificações e Métodos Para Garantir a Eficiência dos Negócios.** (2ª ed.). São Paulo: Saint Paul, 2021.

ASSUNÇÃO, A. R. B., Silva, M. R., Rosa, R. O., & Campeão, P. **Estudo de caso na pró-reitora de gestão de pessoas da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul:** análise através da matriz de risco. Revista de Gestão e Secretariado, 10(2), 140-170, 2019. DOI: https://doi.org/10.7769/gesec.v10i2.868. Disponível em: https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/868/pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

AVELINO, E. F. **O uso de boas práticas de gestão de riscos de tecnologia da informaçãoe sua influência na governança corporativa das Universidades Federais Brasileiras.** 2020. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) — Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/51546. Acesso em: 02 jul. 2024.

ÁVILA, M. D. G. **Gestão de riscos no setor público.** Revista Controle-Doutrina E Artigos, 12 (2), 179-198. 2014. Doi.org/10.32586/rcda.v12i2.110. Disponível em: https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/110/111. Acesso em: 20 nov. 2024.

BARBOSA, Alexandre A. de M. **Sistema de registro de preços permanente com o registro de interesse de demanda:** o avanço nos procedimentos licitatórios. IN: FERRER, Florência, 2015.

BARCELLOS, T. **Algumas peças da reforma administrativa já estão bem adiantadas, diz Kátia Abreu.** Economia UOL. 2020. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/08/04/algumas-pecas-da-reforma-administrativa-ja-estao-bem-adiantadas-diz-katia-abreu.htm/. Acesso em 02 de jul. 2024.

BARRAL, D.de A. O. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos.** 2016. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2441/1/GESCON%20-%20Apostila.pdf. Acesso em: 28 jun. 2024.

BOGHEAN, F. **Risk management in the decision-making of Romanian entities.** Procedia Economics and Finance, 32, 1066-1074, 2015. DOI: https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)01569-5. Acesso em: 20 nov. 2024.

BONELLI, F.; CABRAL, S. **Efeitos das competências no desempenho de contratos de serviços no setor público.** RAC-Revista de Administração Contemporânea, v. 22, n. 4, p. 487-509, 2018. DOI: https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2018170152. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rac/a/jCBRtjZ9RSTCpBGkGqkyLcM/?lang=ptAcesso em: 20 nov. 2024.

BRAGA, S. A. C.; Nelson, R. R. A. R. **Da prática da terceirização na esfera da administração pública**. Revista da Faculdade de Direito da UERJ, 35, 2019. in Alves da Silva Braga. DOI: https://doi.org/10.12957/rfd.2019.27358. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfduerj/article/view/27358/30084. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Acórdão nº 1.330/2008. Plenário.** Relator: BENJAMIN ZYMLER. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n%25C2%25BA%25201.330%252F2008/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/22. Acesso em: 10 de jun. 2024.

_____. **Acórdão nº 1.248/2007**. Plenário. Relator: Walmir Campelo. Brasília, 27 de junho de 2007. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/ACORD%25C3%2583O%25201.248%252F2007/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/4. Acesso em: 18 de mai. de 2024.

_____.**Acórdão n° 754/2015.** Plenário. Relatora Ministra Ana Arraes. Brasília, 08 de abril de 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A754%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 21 dez. 2024.

_____. **Acórdão nº 2.293/2007**. Plenário. Relator Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 31 de outubro 2007. Diário Oficial da União, 05 novembro 2007, p. 88.

_____.**Acórdão nº 2.632/2007**. Plenário. Relator: Augusto Nardes. Brasília, 05 de dezembro de 2007. Diário Oficial da União, 11 de dezembro de 2007.

_____. **Acórdão nº 2.293/2007**. Plenário. Relator Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, 31 de outubro 2007. Diário Oficial da União, 05 novembro 2007, p. 88.

_____. **Acórdão nº 2.632/2007**. Plenário. Relator: Augusto Nardes. Brasília, 05 de dezembro de 2007. Diário Oficial da União, 11 de dezembro de 2007.

_____. **Acórdão nº 859/2006**. Plenário. Relator: Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 7 de junho de 2006. Diário Oficial da União, 09 de junho 2006.

_____. **Acórdão 839/2011.** Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>. Acesso em: 20 dez. 2024.

_____.**Acórdão 3.016/2015.** Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3016%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 20 dez. 2024.

_____.**Acórdão 38/2013.** Plenário José Jorge. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A38%2520ANOACORDAO%253A2013%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 20 dez. 2024.

_____. **Lei nº 5.528, de 12 de novembro de 1968.** Autoriza o Poder Executivo a instituir a Universidade Federal do Piauí e dá outras providências. Disponível em: Acesso em: 12 nov. 2024.

_____.**Lei nº 9.784 , de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 21 dez. 2024.

_____.**Lei nº 6.830 de 22 de setembro de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 23 dez. 2024.

_____.**Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.** Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10522.htm. Acesso em: 21 dez. 2024.

_____.**Lei nº 12.846 de 1° de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11878.htm. Acesso em: 21 dez. 2024.

_____.**Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024.** Regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11878.htm. Acesso em: 21 dez. 2024.

_____. **Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018.** Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf, no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-3-de-26-de-abril-de-2018. Acesso em: 21 dez. 2024.

_____.**Portaria MF nº 75/2012.** Dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=37631. Acesso em: 21 dez. 2024.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula n° 331 do TST de 21 de dezembro de 1993.** Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#:~:text=N%C3%A3o%20cabe%20recurso%20ao%20Tribunal,que%20nele%20seja%20interessado%20magistrado. Acesso em: 24 dez. 2024.

BROMILEY, P.; MCSHANE, M.; NAIR, A.; RUSTAMBEKOV, E. **Enterprise risk management:** Review, critique, and research directions. Long range planning, 48 (4), 265-276, 2015. DOI: https://doi.org/10.1016/j.lrp.2014.07.005. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0024630114000582. Acesso em: 25 nov. 2024.

CADERNO DE LOGISTICA. **Sanções Administrativas:** Diretrizes para a formulação de procedimento administrativo especifico. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-logistica-de-sancao-2.pdf. Acesso em: 12 dez 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24 ed. Rio de Janeiro: Lumer Juris. 2011.

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

CATELLI, A.; SANTOS, E. S. **Mensurando a criação de valor na gestão pública.** Revista De Administração Pública, *38*(3), 423 a 450. 2004. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6544. Acesso em: 24 nov. 2024.

CAVALCANTE, P. L. C; CUNHA, B. Q. **É preciso inovar no governo,** mas por quê?. 2017. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8785/1/%c3%89%20preciso%20inovar.pdf. Acesso em: 23 nov. 2024.

CGU.GOV. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N o 01, de 2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33947/8/Instrucao%20Normativa%20Conjunta%20MP-CGU%2001-2016.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

CHAVES, F. R. D.; BERTASSI, A.L.; SILVA, G. M. **Compras públicas e desenvolvimento local:** micro e pequenas empresas locais nas licitações de uma universidade pública mineira. Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas | v.8 | n.1 | p. 77-101 | Jan/Abr. 2019. DOI: 10.14211/regepe.v8i1.867 Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/329857980_Compras_Publicas_e_Desenvolvimento_Local_Micro_e

_Pequenas_Empresas_Locais_nas_Licitacoes_de_uma_Universidade_Publica_Mineira. Acesso em: 16 mai 2024.

CHEROBINI, T. M. **Terceirização de serviços de TI:** aspectos de segurança. 20 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Governança de Tecnologia da Informação) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Santa Catarina, 2017.

COELHO, G. **STF mantém responsabilidade da União sobre encargos trabalhistas de terceirizadas.** Revista Consultor Jurídico. 2019. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-ago-01/stf-mantem-responsabilidade-uniao-encargos-terceirizada. Acesso em 03 de jun. 2024.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Metodologia de Gestão de Riscos da CGU.** Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/privacidade-e-seguranca/outros-documentos-externos/cgu_metodologia_gestao_riscos.pdf. Acesso em: 27 jul. 2024.

CNJ. **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008.** Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2012/04/06_-_IN-2_2008_SLTI-MP_texto_consolidado.pdf. Acesso em: 17 jul. 2024.

CONGRESSO NACIONAL. Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) PL nº 29/2023-CN. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9496817&ts=1742493095485&disposition=inline. Acesso em: 14 de ago. 2024.

CORRÊA, F. M. **Construção de processos a partir de normas externas**: Um estudo realizado no setor de gestão de contratos terceirizados de serviços contínuos de uma IFES. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. 2020. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/212237/001116020.pdf?sequence=1. Acesso em 04 de jul 2024.

CORDEIRO, Cláudio Marcelo. Rodrigues. **Auditoria interna e operacional:** fundamentos, conceitos e aplicações práticas. São Paulo: Atlas, 2013.
COSO. **Gerenciamento de Riscos Corporativos Integrado com Estratégia e Performance.** Disponível em: https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/sumariocosoerm-editorHTML-00000001-19022018164126.pdf. 2017. Acesso em: 14 jul. 2024.

COSO. **Committe of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.** Enterprise Risk Management – Integrated Framework. Executive Summary. United States, 2007.
COSTA, A. F. da. **Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos.** Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3653, p.58-71, jul. 2013. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/24855/aspectos-gerais-sobre-o-fiscal-de-contratos-publicos. Acesso em: 20 mai. 2024.

COSTIN, Claudia. **Administração pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CREPALDI, Guilherme, S.; CREPALDI, Sílvio Aparecido. **Orçamento público**: planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva, 2013.
CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed., Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

CUNHA, Y.R. da. **Terceirização e terceirizados**: um estudo sobre os impactos objetivos e subjetivos da terceirização sobre trabalhadores terceirizados que atuam no setor de limpeza em escolas estaduais no município de Marília-SP. 2015. 147f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2015. Disponível em: https://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/cathedra/15-04-2015/000822951.pdf. Acesso em: 17 nov. 2024.

D'ÂNGELO, C. L. S. **Reflexos da terceirização no serviço público federal:** análise de elementos do contrato de serviços de limpeza da Universidade Federal de São Carlos frente à reforma do Estado. 2015. 136 p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/7255/DissCLSD.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 dez. 2024.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico.** 3° edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo, Malheiros, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo, Atlas, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

DUL J. **Análise de condição necessária (NCA):** Lógica e metodologia de causalidade "necessária, mas não suficiente". Métodos de Pesquisa Organizacional , 19: 10–52. 2016b.

DUL J.; VIS B.; GOERTZ G. **A análise de condição necessária (NCA) faz exatamente o que deveria fazer quando aplicada corretamente:** Uma resposta a um comentário sobre NCA. Sociological Methods & Research , 50: 926–936. 2021.

DUL, J. **'A different causal perspective with Necessary Condition Analysis',** Journal of Business Research, DOI:10.1016/j.jbusres.2024.114618. 2024. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S014829632400122X. Acesso em: 19 nov. 2024.

DUL J. **Análise de Condição Necessária (NCA)**: Lógica e metodologia da causalidade "necessária, mas não suficiente". Métodos de Pesquisa Organizacional , 19(1), 10–52. 2016.

DUL, J. **Package 'NCA' Version 3.0.3**, 2020a. Disponível em: https://cran.rproject.org/web/packages/NCA/NCA.pdf. Acesso em 06 de dez. 2024.

DUL, J. **Conducting Necessary Condition Analysis:** for business and management students. 1. ed. Los Angeles: Sage Publications Ltd., 2020b.

Dul, J. **Conducting Necessary Condition Analysis.** Mastering Business Research Methods series, London: Sage Publications. 2020.

ESPINOZA, L. M. de A. **Gestão do Conhecimento para fiscais de contratos na Administração Pública.** 2016. Disponível em: https://patrimonio.uff.br/wp-content/uploads/sites/490/2016/01/TFC_LILIAM-MARCYA-DE-ANDRADE-ESPINOZA.pdf. Acesso em: 27 jun. 2024.

FERREIRA, Daniel. **Lei Estadual nº15.340/06:** Inovações, Reformas, Licitações e Contratos Administrativos. Curitiba: Lex Editora S.A., 2006.
FORGIONI, Paula. **Contratos Empresariais:** teoria geral e aplicação (5ª ed.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

FREITAS, M. **Investigação das causas dos problemas de gestão e execução dos contratos de prestação de serviços contínuos, licitados por pregão eletrônico, pela Diretoria de Administração do Campus – Diarc/Fiocruz.** 2011. [Dissertação de Mestrado, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca]. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/16906. Acesso em 19 de jun. 2024.

FIUZA, E. P. S. **Licitações e Governanças de Contratos:** A Visão dos Economistas. In SALGADO, L. H. **Marcos Regulatórios no Brasil:** é tempo de rever regras? Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica aplicada (IPEA), p.239-274, 2009. Disponível em:<httsp://ipea.gov/portal/imagens/stories/PDFs/livros/160817_livro_marcos_regulatórios_tempo_de_rever_regras.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2024.

FONTENELLE, Rodrigo. **Implementando a gestão de risco no setor público.** (2ª ed.). Belo Horizonte: Fórum, 2021.

FRANCO, J. M.; COLPO, K. D.; SUDATI, L. U.; LACERDA, R. A. B. **Análise das práticas organizacionais para um Sistema de Gerenciamento Ambiental (SGA) estudo de caso na ECT–agência de Santiago-RS.** 2011. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, 15(2), 63-74. Disponível em: https://doi.org/10.12979/rcmccuerj.v15i2.5500. Acesso em: 17 ago. 2024.

FREIRE, D. A. A.; BATISTA, P. C. DE S. **Natureza Preventiva do Controle Interno no Setor Público.** Revista Controle - Doutrina e Artigos, v. 15, n. 2, p. 380-413, 18 maio 2018.

FREITAS, M. de; MALDONADO, J.M. S. de V. **O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos.** Revista Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 47, n.5, p. 1265-1281, setembro-outubro, 2013. Disponível em: www.spell.org.br. Acesso em 23 dez. 2024.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitação e contratos administrativos.** 4. ed. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitação e contratos administrativos.** 4. ed. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GARCIA, F. A. **Uma visão geral da Lei n° 14.133/2021:** avanços e omissões. Zenite, 13 abr.2021. Disponível em: https://zenite.blog.br/uma-visao-geral-da-lei-n-14-133-2021-avancos-e-omissoes/.Acesso em: 25 mai. 2024.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. (Giacomoni, 2018). Imprenta: São Paulo, Atlas, 2018.

GOMES, A. R. **A Gestão de Contratos na Administração Pública.** Revista Multidisciplinar e de Psicologia. Ano 10, nº 29, Fev. 2016. Disponível em: https://doi.org/10.14295/idonline.v10i1.386. Acesso em: 12 set. 2024.

GOUVÊA, M. A.; PINTO, R. L.; Oliveira, B. **Avaliação da qualidade de serviços terceirizados de intervenção em mobiliário e no layout em uma organização pública.** Revista de Administração da UFSM, *8*(1), 103-124. 2015. Disponível em: https://doi.org/10.5902/198346597591. Acesso em: 14 set. 2024.

GONÇALVES, F. K.; BALLAN, K. P. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos:** consequências para a administração pública pela imprudência de servidores. inovecapacitacao. 2021. Disponível em: https://inovecapacitacao.com.br/gestao-e-fiscalizacao-de-contratos-administrativos-consequencias-para-a-administracao-publica-pela-imprudencia-de-servidores/. Acesso em: 17 jul. 2021.

GONÇALVES, L. A. E. B. **Sistema de Controle da Terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.** (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 96 f. 2006. Disponível em: http://hdl.handle.net/10183/8366. Acesso em: 17 jul. 2021.

GUERRA, A. de L. e R. M**etodologia da pesquisa científica e acadêmica.** Revista OWL (OWL Journal) - REVISTA INTERDISCIPLINAR DE ENSINO E EDUCAÇÃO, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 149–159, 2023. DOI: 10.5281/zenodo.8240361. Disponível em: https://www.revistaowl.com.br/index.php/owl/article/view/48. Acesso em: 3 jun. 2024.

GUIMARÃES. Eduardo dos Santos. **Manual de planejamento das licitações**. Curitiba: Juruá, 2012.

GOV.BR. **Portal de Compras do Governo Federal.** Disponível em: https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sicaf. Acesso em: 20 dez. 2024.

GOV.BR. Portal de Compras do Governo Federal. **Portaria SEGES/MGI Nº 1.769, de 25 de abril de 2023.** Dispõe sobre o regime de transição de que trata o art. 191 da Lei º 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, Autárquica e Fundacional. Diário Oficial da União, Brasília; Senado Federal. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-mgi-no-1-769-de-25-de-abril-de-2023. Acesso em: 16 de jun. 2024.

GOV.BR. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. **Ministério da Gestão apoiou regulamentação da Nova Lei de Licitações.** Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/ministerio-da-gestao-apoiou-regulamentacao-da-nova-lei-de-licitacoes. Acesso em: 15 de mai. 2024.

HOYT, E. R.; LIEBENBERG, P. A. **The value of enterprise risk management.** The Journal of Risc and Insurance, 78 (4), 795-822, 2011. DOI: doi.org/10.1111/j.1539-6975.2011.01413.x. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1539-6975.2011.01413.x. Acesso em: 17 de mai. 2024.

IPEA.GOV.BR. **Cadernos Brasil na OCDE:** Compras Públicas. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=38248&Itemid=432. Acesso em: 20 de jun. de 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

KAYO, G. M.. **A conta vinculada (escrow account) em operações de fusão e aquisição:** resolução de impasses sobre liberação dos recursos depositados. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Disponível em http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28592. Acesso em: 20 mai. 2024.

LEITE, F. P. A.; LOPES, C. B. **A nova lei de licitações–lei nº 14.133/21 e o seguro-garantia com cláusula de retomada:** vantajosidade para a adimplência dos contratos administrativos?. Revista de Direito Brasileira, v. 29, n. 11, 2022. DOI: https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2021.v29i11.7460.Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/7460/5806. Acesso em: 20 mai. 2024.

LIMA, F. M. J.; NASCIMENTO JÚNIOR, A.; ELLERY, R. **Terceirização, Expansão e Investimentos:** Um estudo na Universidade de Brasília. Revista Razão Contábil e Finanças, 10 (2). 2019. Disponível em: https://periodicos.uniateneu.edu.br/index.php/razao-contabeis-e-financas/article/view/193/168. Acesso em: 20 mai. 2024.

LIMA, G.V. A. **Projeto de intervenção na gestão e fiscalização dos contratos administrativos de terceirização de mão de obra da UFRN.** 2017. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte]. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/23621/1/AndreViniciusGregorioLima_DISSERT.pdf. Acesso em 03 de ago. 2024.

MACROPLAN. **A nova gestão pública: fundamentos e perspectivas**. São Paulo: 2005.

MARINHO, R.de C. P. e ANDRADE, E. P.de. **Gestão do conhecimento como recurso estratégico para o desenvolvimento de competências:** Estudo de caso em uma universidade pública. 2013.

MARCELINO, P. R. **Afinal, o que é terceirização?** Em busca de ferramentas de análise e de ação política. Pegada – A Revista da Geografia do Trabalho. v. 8. n. 2, p. 55-71, dez. 2007. DOI: https://doi.org/10.33026/peg.v8i2.1640.Disponível em: https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/1640/1570. Acesso em: 13 jul. 2024.

MARINHO, R. de C. P. *et al.* **Fiscalização de contratos de serviços terceirizados:** desafios para a universidade pública. Gestão & Produção, São Carlos, v. 25, n. 3, p. 444-457, 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0104-530X1595-18. Disponível em: https://www.scielo.br/j/gp/a/L6vZC4dSZL8py78dGBm4xrz/?lang=pt. Acesso em: 13 set 2024.

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

MARTINS, A. C. S. **A importância da gestão e fiscalização de contratos para garantir a eficácia nas contratações por licitação**. 2018. 33 f. TCC (Graduação) - Curso de Especialização em Gestão Pública, Universidade Federal de São João Del-Rei, São João Del-Rei, 2018. Disponível em: http://hdl.handle.net/123456789/143. Acesso em: 15 set 2024.

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

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

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de licitações e contratos anotada – notas e comentários à lei 8.666/93.** 8. ed. Curitiba: Zênite, 2012.

MENDES, L. L. F. **Terceirização na administração pública:** a fiscalização como dever jurídico do poder público. Revista do Tribunal Regional do Trabalho, 3ª Região, Belo Horizonte, v.65, n.99, p.311-350, jan./jun. 2019. Disponível em: https://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/48773/Revista-99-311-350.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 18 set 2024.

MENDES, F. L. L. **Terceirização de serviços na administração pública:** uma análise da conta vinculada no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região. [Dissertação de Mestrado, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro]. 2020. Disponível em: https://as1.trt3.jus.br/bdtrt3/bitstream/handle/11103/67645/a3Lt9O8g.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em 11 de jul. 2024.

MELLO, R. **Implementação da nova lei de terceirização exige cuidado**. Jornal do Comércio. 2019. Recuperado de https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/cadernos/jc_contabilidade/2018/12/663006-implementacao-da-nova-lei-da-terceirizacao-exige-cuidados.html. Acesso em 09 de jul. 2024.

MELO, I. M. **Principais mudanças da nova lei de licitações:** melhorias e barreiras da Lei 14.133/2021. Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), 2021. Disponível em: https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/3564/2/TCC%20IZABELA%20MARTINS.pdf. Acesso em: 7 mai. 2024.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Andifes divulga nota sobre o orçamento das universidades federais em 2024 .** Disponível em: https://ufpi.br/ultimas-noticias-ufpi/54660-andifes-divulga-nota-sobre-oorcamento-das-universidades-federais-em-2024. Acesso em: 20 de jul. de 2024.

MIRANDA, L. B. S.; SANTOS, N. A.; ALMEIDA, F. M. **Gestão de Riscos de Contratos da Terceirização no Setor Público**. Contabilidade Vista & Revista, 30 (2),143-170. 2019. DOI: https://doi.org/10.22561/cvr.v30i2.4971. Disponível em: https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/4971. Acesso em: 25 mai. 2024.

MOURA, A. M. M. de. **As compras públicas sustentáveis e sua evolução no Brasil.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2013. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5584. Acesso em: 27 mai. 2024.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Secretaria de Gestão. **Caderno de Logística Conta Vinculada.** 2018. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno_logistica_conta_vinculada.pdf. Acesso em 02 de jul. 2024.

MONTEIRO, D. A. B. **Lei de licitações (14.133/2021):** principais mudanças. Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), 2021. Disponível em: https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/1610/1/TCC%20DIEGO.pdf. Acesso em: 24 mai. 2024.

MONTEZANO, L. et al. **Percepção de Servidores Públicos Quanto à Implantação da Gestão de Riscos em uma Secretaria do Governo Federal do Brasil.** Revista Economia & Gestão, v. 19,n. 54, p. 77–94, 2019. DOI: 10.5752/P.1984-6606.2019v19n54p77-94. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/350701558_PERCEPCAO_DE_SERVIDORES_PUBLICOS_QUANTO_A_IMPLANTACAO_DA_GESTAO_DE_RISCOS_EM_UMA_SECRETARIA_DO_GOVERNO_FEDERAL_DO_BRASIL. Acesso em: 24 mai. 2024.

MORAIS, A. P. A. **Gestão pública em saúde:** Contratos administrativos. São Luiz: EDUFMA, 2015.

NEVES, Edmo Colnaghi. **Gestão de Riscos.** In Manual de Compliance. 3ª ed. Editora Forense. 2021.

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

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OTTONI, M. M. **O limite do poder regulamentar nas licitações públicas federais:** uma análise da instrução normativa MP/SLTI n.02/2008. Brasília: IDP/EDB, 2017.51p . Monografia (Especialização)-Instituto Brasiliense de Direito Público.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática.** São Paulo: Método, 2015.

OUTREVILLE, J. F. "**Financial Development, Human Capital And Political Stability**," UNCTAD Discussion Papers 142, United Nations Conference on Trade and Development. 1999. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/dp_142.en.pdf. Acesso em: 29 de jul. de 2024

PLANALTO. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de Junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 15 de jul. 2024.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 jun. 2024.

_____. **Decreto nº 10.024/2019, de 20 de setembro de 2019.** Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comunisno âmbito da administração pública federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm. Acesso em: 07 jan. 2024.

_____. Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023. Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11462.htm. Acesso em: 07 jul. 2024.

_____. **Instrução Normativa nº 05, de 25 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. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf. Acesso em: 17 jul. 2024.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Aceso em: 18 jan. 2024.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 jul. 2024.

_____. **Lei n° 14.133/21, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 26 jun. 2024.

_____.**Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 22 dez. 2024.

_____. Lei complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do **caput** e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////LEIS/LCP/Lcp200.htm. Acesso em: 19 jun. 2024.

_____.**Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm?origin=instituicao#:~:text=LEI%20No%2010.520%2C%20DE%2017%20DE%20JULHO%20DE%202002.&text=Institui%2C%20no%20%C3%A2mbito%20da%20Uni%C3%A3o,comuns%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 21 jun. 2024.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 29 jun. 2024.

_____. **Decreto nº 9.507, de 21 de Setembro de 2018.** Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm Acesso em: 05 de jul. 2024.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de Dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 08 de jul. 2024.

_____. **Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023.** Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11462.htm. Acesso em: 09 jul. 2024.

_____. **Lei nº 13.429, 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm. Acesso em: 07 ago. 2024.

_____. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.**Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 05 de ago. 2024.

_____. Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14822.htm. Acesso em: 19 nov. 2024.

_____. Decreto-Lei Nº 73, de 21 de novembro de 1966. Dispõe sôbre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0073.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

_____. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 09 jul. 2024.

PACHECO, R. **Inovações na gestão pública federal**: o Prêmio Helio Beltrão.Brasília: Enap, 2002. (Enap Ensaio). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3286/2/Ensaio%20Enap%20-%20Inova%C3%A7%C3%B5es%20na%20gest%C3%A3o%20publica%20federal%20-%20o%20pr%C3%AAmio%20helio%20beltr%C3%A3o.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.

PEDROSA, T. **Os caminhos para a inovação no serviço público**. 2019. Disponível em: https://administradores.com.br/artigos/os-caminhos-para-a-inovacao-no-setor-publico. Acesso em: 14 mai. 2024.

PEREIRA, G. A. L e. **Diálogo competitivo:** o que é e como essa nova modalidade licitatória pode impactar a atuação dos Tribunais de Contas nas análises prévias dos editais de concessões comuns e PPP. In: Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas. 2 semanas. 2021. Disponível em: https://bit.ly/3vj7Mtv. Acesso em: 18 de abr. de 2024.

PEREIRA, C.C.M. **Gestor e Fiscal do Contrato:** atribuições e responsabilidades segundo o Tribunal de Contas da União. 2016. Disponível em: https://www.cadaminuto.com.br/noticia/2016/06/06/gestor-e-fiscal-do-contrato-atribuicoes-e-responsabilidades-segundo-o-tribunal-de-contas-da-uniao. Acesso em 23 mai. 2024.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública.** 8 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

PETRUCCI, V. L. **Inovação no Governo Federal brasileiro**: Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal – Prêmio Helio Beltrão. Brasília: Enap, 2002. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3286/1/Ensaio%20Enap%20-%20Inova%C3%A7%C3%B5es%20no%20governo%20federal%20brasileiro%20-%20concurso%20de%20inova%C3%A7%C3%B5es%20na%20gest%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20federal%20-%20pr%C3%AAmio%20helio%20beltr%C3%A3o.pdf. Acesso em: 13 abr. 2024.

PIRONTI. R.; ZILIOTTO, M.M. **O Controle de Qualidade nas Contratações Públicas:** Uma Análise do Instrumento de Medição de Resultado. Revista Brasileira de Direito Público, ano 16, n.60, p.199-211, jan-abr/2018. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/28451. Acesso em: 18 abr. 2024.

PORTO, R. S. **Falando sobre licitações e contratos:** a nova Lei nº 14.133/2021. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2021. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/225718/Falando%20da%20lei%20n.%2014133_21%20na%20UFSC%20%28vers%c3%a3o%20final%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 16 abr. 2024.

PORTAL.MEC. **Portaria nº 04, de 29 de abril de 2008, da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/ResidenciaMedica/portaria_04_mec-spo.pdf. Acesso em: 19 nov. 2024.

PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS. **Relação de técnicos administrativos ativos da UFPI de 2024.** Disponível em: https://dados.ufpi.br/dataset/corpo-tecnico/resource/0c2f6e7e-8730-4d1c-8d5e-65c117f264b4. Acesso em: 15 dez. 2024.

REIS, P. R. da C. **Desempenho nos contratos de compras públicas: evidências empíricas das mudanças institucionais no Brasil**, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/19468/1/REIS,%20Paulo%20Ricardo%20da%20Costa.pdf. Acesso em: 18 dez. 2024.

RIBEIRO, M. M. **Como os estados brasileiros promovem a transparência nos portais de compras eletrônicas?**. II Congresso CONSAD de Gestão Pública - Brasília/DF, 2009.

RIBEIRO, F. R. G. **A Fiscalização dos contratos gerando eficiência na Gestão**. 2014. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1413/1/Artigo_Fernanda%20Rodrigues%20Gomes%20Ribeiro.pdf. Acesso em: mai. de 2024.

RODRIGUES, H. N. **Uma análise da nova lei de licitações e contratos (14.133/2021) e sua aplicação em obras públicas.** Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2022. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/233291/TCC_FIMM_DR_%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 17 abr. 2024.

RODRIGUES, T. T. et al. **O método indutivo e as abordagens quantitativa e qualitativa na investigação sobre a aprendizagem cartográfica de alunos surdos.** Revista de estudos e pesquisas em ensino de geografia, v. 6, n. 9, maio 2019. 2020.

RODRIGUES, T.; OLIVEIRA, G.; SANTOS, J. **As pesquisas qualitativas e quantitativas na educação.** Revista Prisma, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 154-174, 2021. Disponível em: https://revistaprisma.emnuvens.com.br/prisma/article/view/49/41. Acesso em: 10 jul. 2024.

SANTOS FILHO, J. L. **Na corda bamba da terceirização:** o caso das administrações tributárias estaduais do Brasil. 108 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2009.

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

SENADO. **Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).** PL nº 29/2023-CN. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9496817&ts=1723469695112&disposition=inline. Acesso em: 10 jul. 2024.

SENADO. **Lei Orçamentária Anual - LOA (2024).** Lei nº 14.822 de 22/01/2024.Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/38179379/publicacao/38180090. Acesso em: 10 jul. 2024.

SERAFIM, G. C. **Fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada no Câmpus Florianópolis do Instituto Federal de Santa Catarina à luz da IN 05/2017 do MPOG.** Florianópolis: 2018. Disponível em: https://repositorio.ifsc.edu.br/bitstream/handle/123456789/783/Artigo%20-%20Vers%c3%a3o%20Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 17 jul. 2024.

SILVA, M. de J. L. **Fiscalização de contratos administrativos na universidade federal do ceará.** Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza-Ceará, p. 85. 2014. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12706/1/2015_dis_mjlsilva.pdf. Acesso em: 18 de jul. 2024.

SILVA, M. A. da. **Óbices do processo de acompanhamento e de fiscalização contratual na Administração Pública:** uma análise da liquidação da despesa sob aperspectiva econômica da assimetria da informação. Artigo. Revista TCU, 2011. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/161/158. Aceso em: 19 de jul. 2024.

SILVA, C. R. M. da.; Crisóstomo, V. L. (2019). **Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses**. Revista de Administração Pública, 53, 791-801. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220180234. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/RQSK9HMxNJSkzMRtqFLtCyM/?lang=pt. Aceso em: 19 de jul. 2024.

SOARES, J.R.; RAUPP, F.M. e TEZZA, R. 2021. **Qualidade do gasto público nos municípios de Santa Catarina.** Contabilidade Vista & Revista. 32, 3 (dez. 2021). DOI: https://doi.org/10.22561/cvr.v32i3.6820. Disponível em: https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/6820. Acesso em: 13 de jul. 2024.

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

SUÑE, C.; CASTRO, E. B. de; MAGALHÃES, A. C. M. **Contratos Administrativos na Esfera Pública:** uma análise do papel do gestor e do fiscal. IX Congresso Nacional de Excelência em gestão, 2013. Disponível em: http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/21407. Acesso em: 18 de ago. 2024.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS. **Circular SUSEP n o 477, de 30 de Setembro de 2013.** Dispõe sobre o Seguro Garantia, divulga Condições Padronizadas e dá outras providências. Disponível em: https://www2.susep.gov.br/safe/scripts/bnweb/bnmapi.exe?router=upload/11370. Acesso em: 13 de jul. 2024.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS. **Circular SUSEP Nº 662, de 11 de Abril de 2022.** Dispõe sobre o Seguro Garantia. Disponível em: https://www2.susep.gov.br/safe/scripts/bnweb/bnmapi.exe?router=upload/25882. Acesso em: 13 de jul. 2024.

SCHUBERT, L. **Why Obligees Buy Bonds.** In: GALLAGHER, Edward G. et al. The Law of Suretyship. Estados Unidos da América: American Bar Association (ABA), p. 41-49, 2000.

TADELIS, S. **Public procurement design:** lessons from the private sector. International Journal of Industrial Organization, v. 30, n. 3. 2012. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ijinorg.2012.02.002. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S016771871200029X. Acesso em: 07 de ago. de 2024.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas.** 9 ed., Juspodivm, Rio de Janeiro, 2018.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 8. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodvim, 2017.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas.** 12. Ed.rev., ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021. Fl. 755.

TCU, Tribunal de Contas da União. **Riscos e Controles nas Aquisições. Brasília:** [s.n.],2018. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm. Acesso em: 09 de ago. de 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.330/2008**, Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Disponível em https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/. Acesso em: 24 dez.2024.

_____. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão 38/2013**-Plenário). Relator: JOSÉ JORGE Disponível em:https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A38%2520ANOACORDAO%253A2013%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 24 dez.2024.

UFPI. Apuração de descumprimento contratual-GC. **Portarias de penalidade aplicadas.** Disponível em: https://ufpi.br/apuracao-de-descumprimento-contratual-gc/portarias-gc. Acesso em: 20 nov. 2024.

UFPI. Apuração de descumprimento contratual. **Fluxo de processos de apuração de descumprimento continuados.** Disponível em: https://www.ufpi.br/apuracao-de-descumprimento-contratual-gc. Acesso em: 12 dez. 2024.

UFPI. **Andifes divulga nota sobre o orçamento das universidades federais em 2024.** Disponível em:https://ufpi.br/ultimas-noticias-ufpi/54660-andifes-divulga-nota-sobre-oorcamento-das-universidades-federais-em-2024. Acesso em: 07 dez. 2024.

UFPI. **Estatuto da Universidade Federal do Piauí.** Disponível em: https://leg.ufpi.br/arquivos/File/estatutos_e_regimentos/estatuto_ufpi.pdf. Acesso em: 12 nov. 2024.

UFPI. **Fiscalização.** Disponível em: https://ufpi.br/fiscalizacao-contrato-gc. Acesso em: 20 dez. 2024.

UFPI. Gerência de contratos/UFPI. **Contratos-GC.** Disponível em: https://ufpi.br/contratos-gc. Acesso em: 17 nov. 2024.

UFPI. Gerência de contratos/UFPI. **Contratos-DEMO.** Disponível em:https://ufpi.br/contratos-demo-gc. Acesso em: 17 nov. 2024.

UFPI. Gerência de contratos/UFPI. **Contratos-SEMO.** Disponível em: https://ufpi.br/contratos-semo-gc. Acesso em: 17 nov. 2024.

UFPI. Gerência de contratos/UFPI. **Dados de terceirização.** Disponível em: https://ufpi.br/dados-de-terceirizacao/57077-2024. Acesso em: 12 nov. 2024.

UFPI. Gerencia de contratos/UFPI. **Gerência.** Disponível em: https://ufpi.br/gerencia. Acesso em: 12 nov. 2024.

UFPI. **Institucional.** Disponível em: https://www.ufpi.br/institucional-ufpi. Acesso em: 12 nov. 2024.

UFPI. **MEMORANDO CIRCULAR Nº 1 / 2024 - GECON/PRAD.** Protocolo de ações a serem adotados em caso de atraso no pagamento de salários dos trabalhadores dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Disponível em: https://www.ufpi.br/arquivos_download/arquivos/MEMORANDO_CIRCULAR_N%C2%BA_01_2024_GECON__Apresenta%C3%A7%C3%A3o_do_PROTOCOLO_DE_A%C3%87%C3%95ES_A_SEREM_ADOTADOS_EM_CASO_DE_ATRASO_SALARIAL.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

UFPI. **Despacho nº 609/2024 - GECON/PRAD, 2024.** Procedimentos a serem adotados em caso de atraso no pagamento de salários dos trabalhadores dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Disponível em: https://www.ufpi.br/arquivos_download/arquivos/MEMORANDO_CIRCULAR_N%C2%BA_01_2024_GECO

N_-_Apresenta%C3%A7%C3%A3o_do_PROTOCOLO_DE_A%C3%87%C3%95ES_A_SEREM_ADOTADOS_EM_CASO_DE_ATRASO_SALARIAL.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

UFPI. **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI**. Disponível em: https://proplan.ufpi.br/images/conteudo/PROPLAN/PDI/PDI_2020_2024_UFPI_vf3.pdf (PDI UFPI). Acesso em: 12 nov. 2024.

UFPI. **Plano de desenvolvimento da unidade - PDU/PRAD.** Disponível em: https://proplan.ufpi.br/images/conteudo/PROPLAN/PDI/PDU/PRAD-PDU-2023-2024_DGOV.pdf . Acesso em: 12 nov. 2024.

UFPI.BR. **Resolução CAD/UFPI N° 106, de 20 de março de 2023.** Estabelece normas sobre dosimetria das sanções administrativas aplicadas aos licitantes, fornecedores e contratados no âmbito da Universidade Federal do PiauÍ. Disponível em: https://ufpi.br/arquivos_download/arquivos/PRAD_-_GC/ARQUIVO_GC/LEGISLA%C3%87%C3%83O/Res_CAD_106_-_2023_-_Estabelece_normas_sobre_dosimetria_das_san%C3%A7%C3%B5es_administrativas_aplicadas_aos_licitantes.pdf. Acesso em: 21 nov. 2024.

UFPI. **Resolução Conselho Diretor/Consun/UFPI N° 01, de 12 de junho de 2024.** Aprova o Orçamento Sintético e estabelece o Orçamento Analítico da Fundação Universidade Federal do Piauí, para o exercício de 2024 e dá outras providências. Disponível em: https://ufpi.br/arquivos_download/arquivos/2024/RESOLU%C3%87%C3%83O_CONSELHO_DIRETOR-01-CONSUN.pdf. Acesso em: 12 dez. 2024.

VENTURINI, Otavio. **U.S Corrupt Pratices (FCPA).** In Manual de Compliance. 3ª ed. Editora Forense, 2021.

VIEIRA, A. L. **Gestão de contratos administrativos.** Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/275407529_Gestao_de_contratos_administrativos,. 2014.

VIEIRA, Antonieta Pereira; FURTADO, Madeline Rocha. **Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública:** teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

VIEIRA, A.L. **Gestão de Contratos Administrativos.** Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 3, n.5, p.131-166, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/5/2017_05_0131_0166.pdf. Acesso em: 27 nov. 2024.

VILA, M. **Competir con estrategias low cost.** Revista de Contabilidad y Dirección, 11, 25-38. 2010. Disponível em: https://accid.org/wp-content/uploads/2018/10/Competir_con_estrategias_LOW_COSTD.pdf. Acesso em: 29 nov. 2024.

VIS, B.; DUL, J. **Analyzing Relationships of Necessity Not Just in Kind But Also in Degree:** Complementing fsQCA With NCA. Sociological Methods and Research, v.47, n.4, p.872–899, 2018.

WILLIAMSON. O. E. **The Economic Institutions of Capitalism:** firms, markets, relationsl contracting. London: Collier Macmillan Publishers, 1985.

APÊNDICE A - Produto Técnico: Fluxo simplificado das contratações públicas e da gestão e fiscalização de contratos na UFPI

