

Otimizando a Fiscalização de Serviços Contínuos de Dedicção Exclusiva: Uma Análise dos Manuais nos Institutos Federais de Minas Gerais

Optimizing the Surveillance of Ongoing Exclusive Services: A Analysis of Manuals at the Federal Institutes of Minas Gerais

Isabela Dantas¹
Priscila Barbosa Agata²
Danielli Araújo Lima³
Luan Augusto Alves Garcia⁴
Daniela de Castro Melo⁵

Resumo

No contexto da desburocratização do Estado, deflagrada em 1995, verifica-se a prática da terceirização das atividades-meio, a qual necessita de fiscalização por servidores designados, que são os responsáveis por guardar a responsabilidade subsidiária e solidária do Estado e por tutelar a qualidade dos serviços tomados. Nesse contexto, o presente estudo propõe melhorias nos manuais de fiscalização disponíveis nos websites dos Institutos Federais de Minas Gerais. Foram avaliados 21 requisitos específicos, registrando-se o número de requisitos observados (atendidos) por instituto. A metodologia adotada consistiu em pesquisa documental com análise qualitativa. Os resultados revelaram uma variação considerável na quantidade de requisitos atendidos pelos diferentes institutos. Os requisitos mais atendidos dizem respeito às legislações apontadas; a conceitos relevantes; e à existência de materiais de apoio, como, por exemplo, o *check-list*. Em contrapartida, os requisitos relacionados aos procedimentos de fiscalização preventiva, rotineira e sistemática foram os menos atendidos, também, verificou-se instruções deficitárias em relação à comunicação com órgão auxiliares ou de controle interno. Como resultado da análise, foram propostas cinco melhorias para os manuais de fiscalização. Essa análise pode ser útil para identificar áreas que necessitem de aprimoramento na fiscalização de contratos e ressalta a importância de estabelecer padrões claros e objetivos para garantir transparência e efetividade nesse processo.

Palavras-Chave: Serviços contínuos. Fiscalização contratual. Gestão contratual. Manual de fiscalização. Capacitação de fiscais.

¹ Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM); email: isabela.dantas@uftm.edu.br; Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-7846-2429>

² Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM); email: priscila.agata@uftm.edu.br; Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1573-1215>

³ Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM); email: danielli@iftm.edu.br; Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0324-6690>

⁴ Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM); email: : luangarciatpc@yahoo.com.br; Orcid: : <https://orcid.org/0000-0003-0984-2688>

⁵ Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM); email: daniela.melo@uftm.edu.br; Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8673-6419>

Abstract

In the context of the debureaucratization of the State, which began in 1995, the practice of outsourcing support activities has been observed, which requires supervision by designated civil servants, who are responsible for maintaining the subsidiary and joint liability of the State and for overseeing the quality of the services provided. In this context, this study proposes improvements to the supervision manuals available on the websites of the Federal Institutes of Minas Gerais. Twenty-one specific requirements were evaluated, recording the number of requirements observed (met) by each institute. The methodology adopted consisted of documentary research with qualitative analysis. The results revealed a considerable variation in the number of requirements met by the different institutes. The most met requirements relate to the legislation indicated; relevant concepts; and the existence of support materials, such as the checklist. On the other hand, the requirements related to preventive, routine and systematic supervision procedures were the least met, and deficient instructions were also found regarding communication with auxiliary or internal control bodies. As a result of the analysis, five improvements to the monitoring manuals were proposed. This analysis can be useful in identifying areas that require improvement in contract monitoring and highlights the importance of establishing clear and objective standards to ensure transparency and effectiveness in this process.

Keywords: Continuous services. Contractual inspection. Contract management. Inspection manual. Training of inspectors.

* *

1 Introdução

O ente público, enquanto instituição, busca atender seu objetivo organizacional. E, de modo geral, a razão de ‘ser’ da Administração Pública é atender às demandas e necessidades da sociedade como um todo. Para garantir a efetividade e o alcance dos interesses dos cidadãos, são necessárias práticas de governança pública, que são instrumentos para consecução deste objetivo. A Governança Pública pode ser entendida como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” (*Decreto n° 9.203, 2017, p.1*).

Dentro desse contexto, Maximiano e Nohara (2017) destacam que a governança na administração pública possui uma definição congênere àquela encontrada no setor privado. São mecanismos que visam assegurar o interesse dos cidadãos, usuários de serviços públicos, e para que possam funcionar de forma adequada, pautam-se em alicerces, que são os princípios.

O *Decreto n.º 9.203* (2017) menciona 6 (seis) princípios da governança pública, que norteiam a governança pública: (1) Capacidade de resposta; (2) Integridade; (3) Confiabilidade; (4) Melhoria regulatória; (5) Prestação de contas e responsabilidade e (6) Transparência.

A pesquisa aqui desenvolvida se pauta no princípio da Integridade. Segundo o Guia da Política de Governança Pública (2018) “a integridade tradicionalmente representa a busca pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta.” (p. 42). Nesse contexto de busca pela integridade e priorização do interesse público, surge a figura dos fiscais responsáveis pela fiscalização dos serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra. De acordo com a *Lei n.º 14.133* (2021), os serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que há exigência de fiscalização por parte do contratante. Afinal, em serviços deste tipo, em que a descontinuidade traria prejuízos à Administração Pública, e que fazem uso de cessão de mão de obra, o acompanhamento da execução contratual tem que ser assertivo, pois, inclusive, existe pena de responsabilização, tanto do fiscal quanto da Administração Pública.

A fim de garantir a eficiência da atividade de fiscalização, é essencial contar com capacitação apropriada e materiais instrutivos que possam orientar os fiscais de forma eficaz. Diante desse contexto, surge a seguinte questão: quais melhorias podem ser propostas aos materiais de instrução sobre a fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra de dedicação exclusiva, disponíveis nos *websites* dos Institutos Federais?

O objetivo deste estudo é caracterizar os materiais instrutivos sobre fiscalização de contratos administrativos de mão de obra de dedicação exclusiva dispostos nos sites eletrônicos dos cinco Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia mineiros e no Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, de forma a identificar possíveis oportunidades e fragilidades, e propor melhorias. Tal estudo busca trazer uma nova aplicação da análise proposta nos estudos de Dantas *et al.* (2023) e Agata *et al.* (2023). Cabe destacar que, tanto os Institutos Federais quanto o Centro Federal de Educação Tecnológica, são chamados de institutos neste estudo, apenas como uma forma de simplificar a redação do texto.

A motivação é fornecer aos fiscais de contratos materiais de instrução adequados para garantir a qualidade de suas funções, visto que a fiscalização apropriada é essencial para garantir a eficiência e a integridade dos serviços prestados pelo setor público à sociedade. Assim, este estudo está organizado em cinco seções distintas. A primeira seção corresponde à introdução, seguida pelo referencial teórico; metodologia e caracterização da pesquisa; análise e discussão dos materiais coletados e, por fim, conclusão.

2 Referencial Teórico

Nesta seção, será realizado um estudo aprofundado sobre a teoria de referência. Tal seção terá início com a análise da administração pública e o fenômeno da terceirização no âmbito do setor público. Em seguida, serão exploradas as leis de licitação e contratos administrativos, com destaque para a atividade de fiscalização.

2.1 Administração pública e terceirização pública

A Reforma Gerencial de 1995 visou reduzir custos e o próprio tamanho estrutural do Estado. Além do mais, a adoção de novas formas de prestação de serviço público tinha como objetivo, o aumento de sua valência; e vinha de encontro a novos pilares da Administração Pública, pois deflagravam-se, neste período, dois novos princípios: o princípio eficiência e o princípio da supremacia do interesse público.

É no contexto da desburocratização, que a terceirização assume um papel de relevância no desempenho de atividades e serviços considerados de apoio. Serviços de vigilância, limpeza, transportes e recepção, são exemplos destes serviços, que mesmo não estando ligados diretamente à atividade-fim, são de grande importância para sua consecução. O *Decreto n.º. 9.507* (2018), que trata sobre a execução indireta de serviços na Administração Pública, destaca que o desempenho das “atividades-meio” dos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, passou a ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

Nesta nova dinâmica o foco do ente público pôde ser deslocado primariamente para a atividade-fim. Por outro lado, levando em consideração que as empresas terceirizadas atuam como auxiliares, fica sob responsabilidade da Administração Pública a tutela da manutenção do interesse público e a aferição da eficiência. Essa responsabilidade se inicia com o pontapé inicial da contratação, que é o processo licitatório.

2.2 Leis de licitação e contratos administrativos e a atividade de fiscalização

A Nova Lei de Licitações e Contratos (2021) destaca o envolvimento da alta administração do órgão ou entidade, responsável pela governança das contratações, que deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

O Tribunal de Contas da União (2020) sintetizou o conceito de que a governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Para Matias-Pereira (2018), uma boa governança pública exige uma participação proativa de todos os atores envolvidos – dirigentes, políticos, órgãos de controle – e, em especial, da sociedade organizada.

Também, cabe salientar que a Nova Lei de Licitações e Contratos (2021) positivou o princípio da segregação de funções, que estipula a divisão de tarefas entre os agentes que atuam nas fases do processo licitatório, assim, a existência de figuras distintas em todo o processo de gestão de contratos: o gestor; o fiscal setorial; o fiscal técnico; e o fiscal administrativo, passou a ser uma necessidade, e não mais uma simples boa prática.

Em contratos em que há cessão de mão obra, os ditos serviços com dedicação de mão de obra exclusiva conforme aludi a legislação licitatória, é necessário o acompanhamento pelos fiscais de contratos, representantes da Administração especialmente designados, que verificarão a correta execução do objeto firmado. Denota-se, então, que fiscalizar um contrato é tarefa de suma importância e requer do profissional comprometimento e capacitação, sendo que os fiscais respondem pela inobservância das suas responsabilidades, das leis e das normas, nos âmbitos civil, penal e administrativo.

Acerca de tantas responsabilidades e desafios aos quais os fiscais estão submetidos, foi feito um levantamento na legislação sobre licitação e contratos administrativos. Dessa forma, considerou-se assuntos e conceitos que poderiam figurar nos manuais de fiscalização. Cada um desses itens mapeados foi chamado de requisito. Apresenta-se, na sequência, cada um destes requisitos construídos.

O requisito primário, ou seja, o **requisito 1**, trata sobre a existência de um manual ou guia estruturado. Tal requisito, portanto, foi utilizado para investigar se havia um documento entendido propriamente como um manual de fiscalização. Em complemento, o **requisito 2** foi considerado com a intenção de identificar, nos manuais, indicação das normas legais aplicadas à fiscalização de contratos, visto que os demais requisitos foram construídos a partir das *leis n° 14.133 (2021)*, *8.666 (1993)* e *8.112 (1990)*, da *Instrução Normativa – IN – 05 (2017)*, e do *Acórdão do TCU 2.917 (2010)*.

Os requisitos 3 e 4 foram construídos com a intenção de identificar definições relevantes. O **requisito 3**, trata sobre a apresentação introdutória de definições relevantes na área de fiscalização, como por exemplo, a definição de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra; termo de referência; e repactuação. O **requisito 4**, por sua vez, analisa se existe descrição e distinção das atividades de gestão e de fiscalização. Sucintamente, de acordo com a *IN n°. 05 (2017)*, gestão contratual é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à

instrução processual. A fiscalização, portanto, é a atividade que assessora a gestão contratual.

O **requisito 5** visa identificar informações sobre a atividade do preposto, entendido como a pessoa formalmente designada pela contratada antes do início da prestação dos serviços, em cujo instrumento deverá constar expressamente os poderes e deveres em relação à execução do objeto. O preposto nada mais é do que o ponto de contato entre o ente público e o prestador de serviços, e é um instrumento para coibir ingerência.

Os requisitos 6 e 7 estão ligados às competências e impedimentos na atuação do fiscal. Sobre as competências para atuar como fiscal, o **requisito 6** foi elaborado para identificar se, nos manuais, existem menções sobre o fiscal designado ser preferencialmente servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública; ter atribuições relacionadas à licitações e contratos; ou possuir formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público.

Em contraponto, o **requisito 7** visa identificar informações quanto aos impedimentos de atuação como fiscal. De forma breve, o fiscal não pode fiscalizar um contrato de uma empresa na qual trabalhe seu cônjuge ou companheiro ou pessoa com parentesco colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, mesmo que este parente seja subcontratado (esta proibição deverá estar prevista no edital de licitação); não pode dar ordens diretas aos terceirizados; e não pode negociar folgas ou compensação de jornadas, visto esta atribuição ser do empregador e de seu preposto.

O **requisito 8**, foi elaborado com intenção de varrer, nos manuais, informações sobre as responsabilidades do fiscal. A fiscalização e gestão do contrato é responsável pelo acompanhamento da execução do contrato. Mesmo com a contratação de terceiros, para auxílio na fiscalização, não será eximido da responsabilidade, o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado. Além disto, o fiscal deve cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais, e quando designado para exercer o encargo de fiscal, o servidor não pode oferecer recusa. Por outro

lado, o servidor pode fundamentar suas limitações para atuar como fiscal e deve ser cientificado da função.

De fato, o fiscal é revestido de grandes responsabilidades enquanto guardião do interesse público. Cabe destaque ao fato de que a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

O **requisito 9**, inspirado sobretudo na *Lei nº 14.133* (2021), foi elaborado com a intenção de identificar instruções sobre a participação no planejamento e na fase preparatória do processo de contratação e no gerenciamento de riscos. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento. Durante essa fase haverá a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que elaborará os estudos preliminares e o gerenciamento de risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação. Ademais, nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, obrigatoriamente será contemplado o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias (para o tratamento destes riscos previstos poderão ser adotados os controles internos da Conta-Depósito Vinculada ou de Pagamento pelo Fato Gerador).

A fase preparatória do processo licitatório, que é caracterizada pelo planejamento, deve abordar inclusive os procedimentos quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual. Assim, o **requisito 10** visa detectar instruções acerca de treinamentos ou cursos de capacitação sobre fiscalização de contratos.

O final do planejamento da contratação culmina na elaboração do contrato administrativo. Porém, para que a sua execução seja acompanhada adequadamente, faz-se necessário que os fiscais recebam cópias dos documentos essenciais da contratação pelo setor de contratos, a exemplo dos estudos preliminares, do ato convocatório e seus anexos, do próprio contrato, da proposta da contratada, da garantia, quando houver, e

de demais documentos indispensáveis à fiscalização. A investigação desta questão, nos manuais, deu-se por meio do **requisito 11**, o qual objetiva verificar instruções sobre como acessar/obter os documentos essenciais para a atuação como fiscal.

Também, durante, a execução contratual, o fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados. O **requisito 12** procurou identificar instruções quanto ao procedimento de anotações de ocorrências identificadas durante a fiscalização. O **requisito 13**, de forma a completar a função do requisito 12, procurou levantar a existência de instruções sobre a organização e fluxos dos processos de fiscalização, visto que o registro das ocorrências, as comunicações entre as partes e demais documentos relacionados à execução do objeto poderão ser organizados em processo de fiscalização.

Durante os procedimentos fiscalizatórios, o fiscal pode se deparar com situações que excedam suas competências. Nesses casos, o fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil, para que estes adotem medidas convenientes. Por conseguinte, o **requisito 14** foi considerado com a intenção de observar instruções sobre a comunicação ao superior, nas situações que extrapolam as competências do fiscal.

Visando ainda mais assistência aos fiscais, em situações que fogem às suas competências, estes serão auxiliados pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-los com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual. O **requisito 15**, portanto, foi considerado para identificar instruções sobre como o fiscal pode contatar os órgãos auxiliares e/ou de controle interno.

As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à gestão do contrato. Para analisar se, nos manuais de fiscalização, havia instruções sobre os

procedimentos de fiscalização preventiva, rotineira e sistemática, elaborou-se o **requisito 16**.

Outra questão avaliada foi a disponibilização de documentos de apoio e/ou modelos de relatórios mediante o **requisito 17**, uma vez que a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração de certos aspectos, como por exemplo, a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados, e a satisfação do público usuário.

Os quatro últimos requisitos foram elaborados com a intenção de levantar orientações acerca dos quatro tipos de fiscalização citados nas legislações: a fiscalização técnica; a fiscalização setorial; a fiscalização administrativa; e a fiscalização realizada pelo público usuário. O **requisito 18**, visou encontrar instruções sobre os procedimentos da fiscalização técnica, que é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado.

O **requisito 19** tem a intenção de encontrar instruções sobre a fiscalização setorial, que é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade. Por sua vez, o **requisito 20** objetivou detectar instruções sobre procedimentos da fiscalização administrativa, a qual objetiva o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento.

O **requisito 21**, por fim, procurou instruções sobre a fiscalização do público usuário, visto que a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração de variados aspectos, inclusive quanto à satisfação do público usuário.

Estes 21 requisitos, criados a partir da legislação de licitação e contratos são, portanto, o quadro teórico desta pesquisa, e serão utilizados como balizadores para avaliação dos manuais de fiscalização.

3 Métodos e Caracterização da Pesquisa

Nesta seção, será abordada a metodologia utilizada para responder a pergunta central da pesquisa: quais melhorias podem ser propostas aos materiais de instrução sobre a fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra de dedicação exclusiva, disponíveis nos *websites* dos Institutos Federais? Dessa forma, quanto à abordagem, esta pesquisa pode ser caracterizada como qualitativa, constituindo uma ferramenta para o objetivo descritivo da pesquisa, que visa identificar os manuais de fiscalização dos contratos de serviços contínuos de dedicação de mão de obra exclusiva. Outra classificação relevante a se mencionar é sobre o tipo de estudo, que no caso dessa pesquisa, pode ser definido como bibliográfico e documental.

A técnica de pesquisa bibliográfica foi utilizada para o levantamento do referencial teórico. A pesquisa documental também foi utilizada, pois foram analisados os manuais de fiscalização dispostos nos *sites* dos Institutos Federais de Minas Gerais.

Em maio de 2024, realizou-se pesquisa acerca da disponibilização de manuais com orientações para fiscalização de contratos. Salienta-se que o levantamento dos dados foi realizado nas caixas de buscas localizadas nos sites das próprias instituições. As buscas foram realizadas utilizando-se expressões consideradas como chaves de pesquisa, ou *strings* de busca: ‘fiscalização de contratos’; ‘manual de fiscalização’; ‘gestão de contratos’; ‘fiscalização contratual’; ‘gestão contratual’; ‘manual de gestão’. A pesquisa utilizou estas expressões alternativas com a intenção de buscar da forma mais completa possível, a documentação disponível acerca de materiais instrutivos sobre os procedimentos fiscalizatórios.

A pesquisa documental, que subsidiou este estudo, verificou também a disponibilidade das informações, pelos órgãos ou entidades, independentemente de

solicitações, o que se configura a transparência ativa, que segundo Justen Filho (2023), “compreende o dever das entidades exercentes de atividade administrativa do Estado de promoverem atuação positiva destinada a dar ao conhecimento da sociedade a ocorrência de eventos pertinentes à sua atuação e ao desempenho de suas funções.” (p. 73). A técnica de pesquisa documental, em detrimento de outras técnicas de pesquisa, como por exemplo de aplicação de questionários, corrobora bastante o quesito de transparência ativa.

Os dados foram coletados em outras bases, além de manuais devidamente estruturados. Foram acessadas as páginas direcionadas à gestão de contratos, as quais disponibilizam informações, orientações e seções de perguntas e respostas relacionadas ao tema de fiscalização de contratos dos Institutos Federais do estado de Minas Gerais, que são 6 no total. Cabe destacar, também, que se considerou apenas as páginas eletrônicas gerais de cada instituto, e não as páginas eletrônicas de seus diversos *campi*. Este padrão foi utilizado para que as coletas de dados fossem bem direcionadas, visto que a intenção foi investigar cada um dos 6 institutos, e não as particularidades dos *campi*.

Para análise destas características foram levantados 21 requisitos, que se julgou como relevantes para que os fiscais dos contratos sejam bem instruídos. Os requisitos foram construídos a partir de um mapeamento na legislação a respeito de licitação, fiscalização e gestão de contratos firmados entre empresas privadas e entes públicos, e sobre o regime jurídico dos servidores civis da União. O referencial teórico apresentou de uma forma mais detalhada as análises realizadas a partir das *leis n° 14.133 (2021)*, *8.666 (1993)* e *8.112 (1990)*, da *Instrução Normativa – IN – 05 (2017)*, e do *Acórdão do TCU 2.917 (2010)*.

Sabe-se que a *Lei n° 14.133 (2021)* é de aplicação recente, e substituiu a *Lei n° 8.666 (1993)*. A análise destas duas legislações deve-se à pressuposição de que os manuais de fiscalização, que estão nos *sites* dos Institutos, ainda estão em processo de atualização. Além do mais, a *IN n° 05 (2017)* permanece em vigor, e foi pautada na *Lei n° 8.666 (1993)*.

Esta pesquisa não busca estabelecer requisitos obrigatórios para os manuais, mas propõe itens relevantes a serem considerados de forma geral. Esses requisitos serviram como base para avaliar os manuais dos Institutos Federais de Minas Gerais

4 Análise sobre os materiais coletados

Foi realizada uma análise dos requisitos propostos, utilizando a medida de atendimento (sim) ou não atendimento (não). Cada instituto foi avaliado em relação a 21 requisitos específicos, registrando o número de requisitos atendidos (sim) para cada uma delas, conforme Tabela 1:

Tabela 1
Análise dos Requisitos (Continua)

Descrição dos requisitos	IFMG	IFTM	IFS MG	IFSEMG	IFNMG	CEF T MG	Total de 'Sim'
1. Disponibilização de manual/guia com orientações acerca da fiscalização de contratos	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	3
2. Indicação das normas legais aplicadas à fiscalização de contratos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	5
3. Apresentação introdutória de definições relevantes na área de fiscalização	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	4
4. Apresentação da descrição e distinção das atividades de gestão e de fiscalização	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	3
5. Informações sobre a atividade do preposto	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	3
6. Orientação sobre os requisitos/competências para atuar como fiscal	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	2
7. Orientação sobre os impedimentos para atuar como fiscal	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	3
8. Orientação sobre as responsabilidades do fiscal em virtude de sua atuação	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	1
9. Instruções sobre a participação no planejamento e na fase preparatória do processo de contratação e no gerenciamento de riscos	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	2
10. Instruções acerca de treinamentos/ cursos de capacitação sobre fiscalização de contratos	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	2
11. Instruções sobre como acessar/obter os documentos essenciais para a atuação como fiscal	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	1

Tabela 1
Análise dos Requisitos (Conclusão)

Descrição dos requisitos	I F M G	I F T M	IF S MG	IF SE MG	I F N MG	C E F T MG	Total de 'Sim'
12. Instruções quanto ao procedimento de anotações de ocorrências identificadas durante a fiscalização	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	4
13. Instruções sobre a organização/ fluxos dos processos de fiscalização	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	2
14. Instruções de que deverá ser feita a comunicação ao superior em situações que excedam as competências do fiscal	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	3
15. Instruções sobre como contatar os órgãos auxiliares e/ou de controle interno	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0
16. Instruções sobre os procedimentos de fiscalização preventiva, rotineira e sistemática	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0
17. Disponibilização de documentos de apoio e/ ou modelos de relatórios para auxílio e controle	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não	4
18. Instruções sobre os procedimentos da Fiscalização Técnica	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	3
19. Instruções sobre os procedimentos da Fiscalização Setorial	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	1
20. Instruções sobre os procedimentos da Fiscalização Administrativa	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	3
21. Instruções sobre os procedimentos da Fiscalização do Público Usuário	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	3
Total de 'Sim'	18	15	9	8	2	0	

Fonte: elaborado pelos autores, 2024.

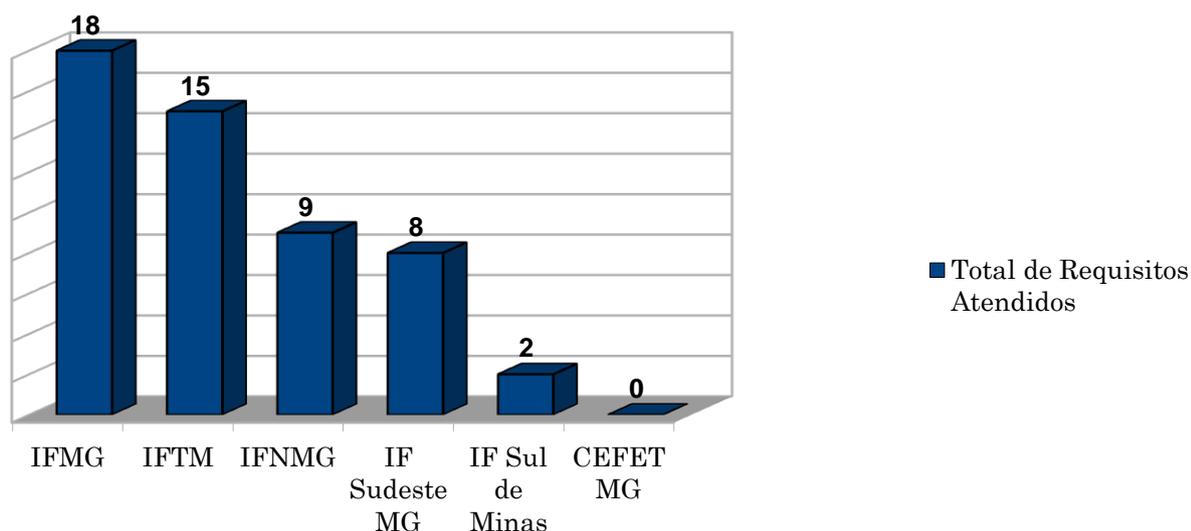
Os resultados da pesquisa trazem cinco apontamentos para melhorias nos manuais de fiscalização de serviços contínuos de dedicação exclusiva dos Institutos Federais de Minas Gerais: 1) necessidade de atualização dos manuais de acordo com a edição da *Lei nº 14.133* (2021); 2) carência de orientações quanto aos requisitos para atuar como fiscal, bem como quanto às responsabilidades de atuação do fiscal; 3) ausência de instruções sobre a participação do fiscal na fase de planejamento e de gerenciamento de riscos; 4) falta de instruções sobre acesso à capacitação, assim como a documentos essenciais e a órgãos auxiliares ou de controle interno; e 5) inexistência de

instruções sobre fiscalização considerando estratégias distintas (preventiva; rotineira; e sistemática).

Conforme é apresentado na Figura 1, o instituto com o maior número de requisitos atendidos foi o IFMG, com 18 ‘Sim’. Por outro lado, o CEFET MG, não atendeu a nenhum requisito investigado.

Figura 1.

Total de requisitos atendidos por Instituto Federal



Fonte: elaborado pelos autores, 2024.

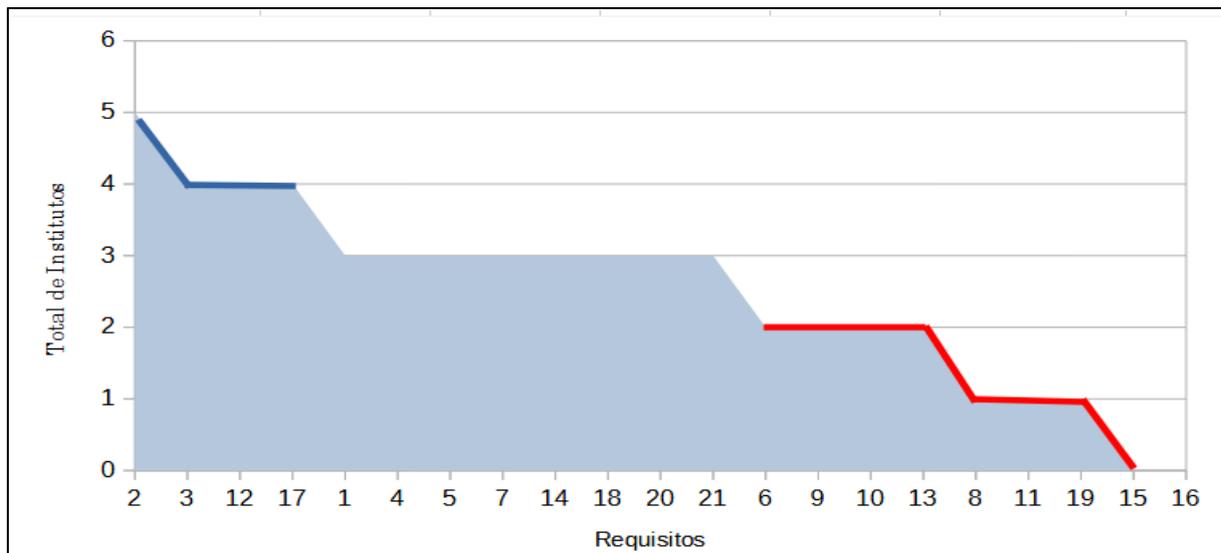
De posse das informações da Tabela 1, percebe-se que 50% dos institutos atenderam ao ‘requisito 1’, o qual trata da disponibilização de um manual/guia. Foi possível perceber que, mesmo não possuindo manuais ou guias propriamente ditos, parte destes institutos traziam informações estruturadas pelo próprio ente. Por outro lado, as páginas eletrônicas do IF Sul de Minas e do CEFET MG, em sua maioria e em sua totalidade, respectivamente, trouxeram informações replicadas de outros órgãos. Por este motivo, o total de requisitos atendidos foi ‘2’ para o IF Sul de Minas, e ‘0’ para o CEFET MG. Verificou-se, portanto, que estes dois institutos não possuíam seus próprios manuais, porém, preocuparam-se em replicar orientações ou manuais de outros entes públicos, os quais julgaram relevantes para a atuação do fiscal.

4.1. Análise dos documentos e principais considerações

A **primeira consideração** está relacionada à introdução da Nova Lei de Licitações e Contratos - *Lei nº 14.133* (2021), a qual apresenta regras e inovações significativas no campo, incluindo a segregação de funções, como um princípio. Neste âmbito, em específico, verifica-se que os institutos estão em um momento de atualização, visto que 3 deles mencionaram a Nova Lei de Licitações e Contratos em seus manuais. A Figura 2 ilustra o atendimento dos requisitos de forma decrescente, dos requisitos mais atendidos para os requisitos menos atendidos, e norteará mais considerações.

Figura 2.

Atendimento de cada requisito por total de Institutos.



Fonte: elaborado pelos autores, 2024.

Nos manuais de 5 institutos havia a indicação das legislações sobre fiscalização (requisito 2), mesmo um pouco desatualizadas. Nos manuais de 4 institutos foi possível verificar a apresentação de definições relevantes (requisito 3); instruções sobre anotações de ocorrências (requisito 12); e a disponibilização de documentos de apoio (requisito 17). O IF do Sudeste de Minas, por exemplo, mesmo não tendo publicado em seu *site* um manual de fiscalização estruturado, disponibiliza vários modelos de *check-list* para nortear o fiscal em diferentes situações.

Dando sequência à análise, 8 requisitos foram observados pelo total de 3 institutos. São requisitos que tratam, por exemplo, de orientações sobre procedimentos de fiscalização técnica e administrativa; e sobre a distinção das atividades do gestor e

do fiscal. Outro requisito observado por 3 institutos (50% de atendimento) diz respeito a procedimentos de fiscalização pelo público usuário. Ainda que de forma esparsa, esse tipo de fiscalização parece ser realizado de forma mais abrangente, se comparado à fiscalização realizada pelo público usuário nas universidades federais de Minas Gerais, visto que 44 % de tais instituições fizeram menção a este tipo de fiscalização em seus manuais, conforme observado por Dantas et al. (2023) e Agata et al. (2023).

O total de 9 requisitos foram observados por 2 institutos ou menos, e portanto, tiveram mais atenção durante a análise. Nesse sentido, a **segunda consideração** diz respeito à ausência de apontamentos, nos manuais, sobre os requisitos e competências que se espera de um fiscal (requisito 6) e sobre suas responsabilidades na condução contratual (requisito 8). Aparentemente, na maioria das vezes, não tem sido feito um filtro de servidores que tenham competências vistas como relevantes para a fiscalização dos contratos, além de que os manuais não informam de uma maneira clara as responsabilidades que recaem sobre o servidor ou sobre a Administração Pública, no caso de recusa de fiscalização ou no caso de uma fiscalização deficiente.

Esta constatação corrobora os achados de Ture (2021), que se deparou com a falta de conhecimento, por parte dos fiscais, de suas atribuições. As atribuições dos fiscais não devem apenas ser conhecidas, mas também desenvolvidas. Marinho et al. (2018) destacaram a importância de priorizar o aprimoramento das habilidades técnicas dos fiscais para garantir a eficiência operacional.

Seguindo esta mesma linha, Egashira e Café Filho (2019) destacam a importância de a Administração adotar alternativas administrativas que possam otimizar a utilização de sua estrutura de pessoal, com menor custo, ao mesmo tempo em que atendam satisfatoriamente aos requisitos normativos em vigor.

A **terceira consideração** refere-se à importância da participação do fiscal nas atividades que antecedem a assinatura do contrato, pois apenas dois institutos demonstraram indícios de que o fiscal faz parte das fases de planejamento e gerenciamento de riscos. O planejamento elevou-se à categoria de princípio de acordo com a *Lei n.º. 14.133* (2021) e, de acordo com Pires e Parziale (2022), “é um dever da

Administração Pública planejar as contratações públicas e, quando necessário, instituir normas e procedimentos internos padronizados.” (p.49). Nessa perspectiva, o gerenciamento de riscos, é parte integrante de toda contratação, do planejamento à execução contratual, afinal, “as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo” (*Lei nº14.133, 2021, p. 62*).

A **quarta consideração** está ligada à falta de suporte aos servidores envolvidos na fiscalização contratual. Analisando os manuais, apenas 1 instituto informa explicitamente, como podem ser obtidos os documentos que devem ser essencialmente conhecidos pelo fiscal, como por exemplo o termo de referência e o próprio contrato. Ainda em relação à carência de suporte às atividades de fiscalização, nenhum manual trouxe informações sobre como o fiscal poderia acessar os órgãos auxiliares ou de controle interno, no caso de entender necessário. Em relação à capacitação, 2 institutos faziam menção, em seus manuais, sobre programas de capacitação. Em específico, cabe destaque ao IFNMG, que publicou em seu *site* uma proposta de programa permanente de capacitação em gestão e fiscalização de contratos.

Destarte, o treinamento e capacitação dos fiscais são imprescindíveis para o desenvolvimento de suas funções, sendo que, para Barral (2016), “é obrigação da Autoridade superior conferir condições adequadas de trabalho, sob pena de atrair para si a responsabilidade por eventuais prejuízos advindos da fiscalização deficiente.” (p.65).

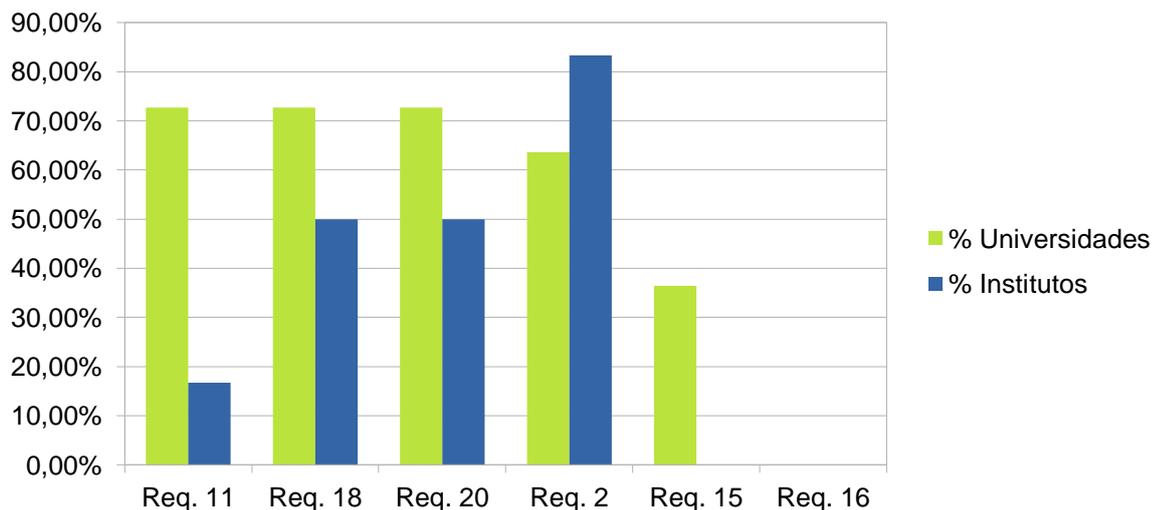
Por fim, a quinta consideração decorre da ausência nos manuais, de todos os institutos, de orientações para fiscalizações preventivas, rotineiras e sistemáticas. A definição de quais atividades deveriam ser realizadas de forma preventiva, rotineira ou sistemática poderia trazer benefícios à logística de fiscalização. Dantas et al. (2023) e Agata et al. (2023), reforçam esta necessidade, visto que os requisitos relacionados aos procedimentos de fiscalização preventiva, rotineira e sistemática foram os menos atendidos durante a realização de seus estudos.

4.2. Comparativo entre Universidades e Institutos

A Figura 3 elucida o comparativo entre os requisitos mais atendidos e menos atendidos nas Universidades e nos Institutos de Minas Gerais. Para esta análise, portanto, utilizou-se os dados desta pesquisa e dos estudos de Dantas *et al.* (2023) e Agata *et al.* (2023).

Figura 3

Requisitos mais atendidos e requisitos menos atendidos, pelas Universidades e pelos Institutos de Minas Gerais.



Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados desta pesquisa (2024) e dos dados dispostos nas pesquisas de Dantas *et al.* (2023) e Agata *et al.* (2023)

Em relação às universidades, os requisitos mais atendidos foram os que tratavam sobre formas de obtenção de documentos essenciais para a atividade de fiscalização, e sobre procedimentos acerca de fiscalização técnica e administrativa (requisito 11, requisito 18, e requisito 20, respectivamente). Nos institutos, informações sobre a obtenção de documentos essenciais para a fiscalização só foram observadas em 16,67% dos entes, ou seja, em apenas 1 deles. Por outro lado, o requisito 16, que diz respeito às instruções sobre procedimentos de fiscalização preventiva, rotineira e sistemática, não foi observado nem pelas universidades, e nem pelos institutos.

O requisito 2, que trata sobre a indicação das normas legais a serem aplicadas na atividade de fiscalização foi o mais atendido pelos institutos (83,33% de atendimento). Este requisito também foi observado adequadamente pelas universidades, uma vez que 63,64% delas atenderam ao requisito 2. Em contrapartida, os institutos, não só

deixaram de atender completamente ao requisito 16, como também inobservaram, em sua totalidade, o requisito 15, que trata sobre os procedimentos de contato aos órgãos auxiliares e/ou de controle interno.

Com este comparativo é possível perceber que, aparentemente, os manuais de fiscalização têm refletido a realidade de cada ente, de modo que não há um padrão perceptível.

4.3. Resumo e sugestões para melhoria contínua

Com base nos apontamentos realizados, são propostas as seguintes resoluções para os desafios encontrados. Implementar tais soluções contribuirá para melhorar os processos de fiscalização de contratos nos institutos, garantindo a transparência, efetividade e conformidade com a legislação aplicável.

1. Atualização dos manuais: Os institutos devem revisar e atualizar seus manuais de fiscalização de acordo com as disposições da *Lei n° 14.133 (2021)*. Isso garantirá que os manuais estejam de acordo com as novas regras e inovações trazidas pela legislação.
2. Listagem de requisitos e menção às responsabilidades dos fiscais: listar características (requisitos), como forma de recrutar servidores com maior expertise para a atividade de fiscalização; e orientar os fiscais sobre a responsabilidade de sua atuação e da própria Administração Pública, no caso de uma fiscalização deficitária, contribuirá para a formação de uma equipe de fiscalização mais sólida e preparada para a condução de suas atividades.
3. Inclusão de orientações sobre o planejamento e gerenciamento de riscos: Os manuais devem fornecer orientações claras sobre a participação do fiscal nas atividades de planejamento da contratação e no gerenciamento de riscos. Afinal, a participação de um fiscal que já tenha experiência na aferição do desempenho de um determinado objeto contratual, e que se encontra na fase de planejamento, trará contribuições para um bom plano de gestão contratual, bem como para a mitigação de riscos.

4. Suporte aos fiscais e capacitação continuada: É indispensável fornecer instruções permanentes sobre a existência de treinamentos e cursos relacionados à fiscalização de contratos. Além do mais, os fiscais precisam ser munidos de conhecimento sobre as documentações imprescindíveis para a atividade de fiscalização. Os fiscais também devem ter acesso facilitado aos órgãos auxiliares e/ou de controle interno. Dessa forma, a equipe de fiscalização manterá seus conhecimentos atualizados e se sentirá mais segura quanto à sua atuação.
5. Instruções sobre fiscalizações preventivas, rotineiras e sistemáticas: É essencial incluir instruções nos manuais sobre a realização de fiscalizações de forma preventiva, rotineira e sistemática. Elencando as atividades dentro destas diferentes classificações, as atividades podem ser realizadas de uma forma mais fácil e organizada; criando assim, rotinas de trabalho mais bem definidas e rastreáveis.

Além das sugestões aqui apresentadas, considera-se salutar a cultura de que os institutos elaborem seus próprios manuais instrutivos para fins de fiscalização contratual. Não deixa de ser interessante replicar os manuais elaborados por outros entes públicos, no entanto, a elaboração de manuais próprios pode ser benéfica para adequação da condução contratual dentro da realidade de cada instituto. Neste estudo, por exemplo, verificou-se que apenas um instituto trouxe orientações quanto a fiscalização setorial, porém, esta questão não foi encarada como uma carência, visto que nem todos os entes públicos necessitam deste tipo de fiscalização, isto varia, dada a realidade de cada organização pública, e conforme a *Instrução Normativa N° 05* (2017). Manuais de fiscalização customizados podem orientar melhor, justamente neste tipo de situação, em que não há padrões definidos.

5 Conclusão

O artigo analisou os pontos fracos dos manuais de fiscalização encontrados nos *sites* dos Institutos Federais de Minas Gerais, avaliando a conformidade com os critérios mapeados na legislação de licitação e contratos administrativos. Ao encontro do objetivo do estudo, identificou-se cinco propostas de melhorias aos manuais de fiscalização e,

complementarmente, aos processos de fiscalização em si: atualização dos manuais/guias de acordo com a edição da *Lei n.º. 14.133* (2021); uma definição mais clara dos requisitos e responsabilidades inerentes ao perfil do servidor que atuará como fiscal; maior envolvimento dos fiscais nas etapas de planejamento e gerenciamento de riscos, uma vez que estes tem maior contato com o objeto contratual e, possivelmente mais expertise; uma maior rede de suporte aos fiscais tanto em relação à capacitação continuada quanto em relação ao acesso a documentos indispensáveis e a órgãos auxiliares e/ou de controle interno; e uma melhor definição das atividades fiscalizatórias realizadas de forma preventiva, rotineira e sistêmica.

No campo teórico, esta pesquisa traz avanços na investigação da temática de fiscalização de contratos, que ainda é pouco explorada apesar de sua importância, algo que também foi destacado por Marinho et al. (2018). No campo prático, entende-se que a existência de um manual de fiscalização mais completo, e elaborado com observações à legislação de licitação e contratos, poderá contribuir para execuções contratuais mais eficientes e econômicas, que são princípios explícito na *Lei n.º. 14.133* (2021).

O maior envolvimento dos fiscais, conhecedores da execução contratual, na fase de planejamento de novos contratos, como forma de exemplificação, certamente culminará em uma contratação mais assertiva. A fase de planejamento contratual é uma parte especialmente sensível no processo licitatório. As falhas de planejamento são mais comuns do que deveriam, e são as principais causas de contratações emergenciais irregulares conforme observaram Carvalho e Carvalho (2014).

Este estudo analisou os manuais de fiscalização disponíveis nos *sites* dos institutos, mas é importante destacar que talvez existam manuais internos não divulgados. Como principal limitação, está a navegabilidade dos *sites* dos institutos, os quais possuem diferentes *layouts*, sendo que alguns não são muito intuitivos na hora de fazer as coletas dos dados, e muitas vezes estão dispersos em vários lugares nas páginas eletrônicas. Pesquisas futuras também podem utilizar esses requisitos mapeados como um ponto de partida para análise do processo de fiscalização, similarmente por meio de estudos de caso.

Referências

- Acórdão TCU nº 2917/2010. (2010). Representação. Contrato de produtos e serviços de suporte técnico para internalização da tecnologia IBM-Tivoli na Receita Federal do Brasil. Conhecimento. Procedência Parcial. Alertas. Ciência. Arquivamento. <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2010-11-03;2917>
- Agata, P. B., Dantas, I., Lima, D. A., Garcia, L. A. A., & Melo, D. de C. (2023, setembro). Aprimorando a fiscalização de serviços contínuos de dedicação exclusiva: uma análise dos manuais nas universidades federais de Minas Gerais. In *Anais do Encontro de Gestão e Negócios, UFU, Uberlândia, MG*. <https://www.even3.com.br/anais/egen2023/669356-aprimorando-a-fiscalizacao-de-servicos-continuos-de-dedicacao-exclusiva--uma-analise-dos-manuais-nas-universidade/>
- Carvalho; L. C. de, Carvalho, L. C. (2014). Contratações emergenciais: análise da visão do Tribunal de Contas da União. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, 59(1), 7-34.
- Barral, D. de A. O. (2016). *Gestão e fiscalização de contratos administrativos*. ENAP. <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2441/1/GESCON%20-%20Apostila.pdf>
- Constituição Federativa do Brasil de 1988. (1988). Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Dantas, I., Agata, P. B., Lima, D. A., Garcia, L. A. A., & Melo, D. de C. (2023). Fiscalização de serviços contínuos de dedicação exclusiva: propostas de melhorias aos manuais de fiscalização nas universidades federais. *Revista Factus de Administração e Gestão*, 6(1), 216-241. <http://publicacoes.factus.edu.br/index.php/administracao/article/view/433>
- Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. (2017, 22 de novembro). Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm
- Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. (2018, 21 de setembro). 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. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm
- Egashira, F. de P.; Caffé Filho, H. P. (2019). Capacitação de gestores e fiscais de contratos administrativos. *Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia*, 13(45), 434-452. <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/1852>
- Guia da política de governança pública. (2018). Presidência da República.

<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>

Instrução Normativa Nº 5, de 25 de maio de 2017. (2017, 25 de maio). 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. <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/midias/INn05de26de2017Hiperlink.pdf>.

Justen Filho, M. *Curso de direito administrativo*. (2023), (14a ed.). Forense.

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. (1990, 11 de janeiro). Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm.

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (1993, 21 de junho). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. (2021, 1º de abril). Lei de licitações e contratos administrativos. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm

Marinho, R. de C. P., Andrade, E. P. de., Marinho, C. R. P., & Motta, E. F. R. O. da. (2018). Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. *Gestão & Produção*, 25(3), 444-457. <https://www.scielo.br/j/gp/a/L6vZC4dSZL8py78dGBm4xrz/?format=pdf&lang=pt>

Matias-Pereira, J. (2018). *Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*, (5a ed.). Atlas.

Maximiniano, A. C. A., & Nohara, I. P. (2017). *Gestão pública*. Atlas.

Pires, A. C. M. & Parziale, P. (2022). *Comentários à nova Lei de licitações públicas e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Almedina.

Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*, (3a ed.). TCU.

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>

Ture, V. S. (2022). Propostas de melhorias na gestão de contratos da Universidade Federal de São Carlos por meio de gestão de processos. *Revista do Serviço Público*, 3 (73), 532-552. <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4686>