



Universidade Federal de São João del-Rei
Núcleo de Educação a Distância
Re@d - Revista de Educação a Distância
ISSN: 2675-0651



ENTRE NORMAS E PRÁTICAS: A (RE)CONSTRUÇÃO DO MANUAL DE PROCEDIMENTOS PARA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DA UFSJ

Gilmar Cândido Rodrigues¹

RESUMO: O presente trabalho relata a experiência de atualização do Manual de Procedimentos para a Gestão e Fiscalização de Contratos da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), conduzida por uma comissão de fiscais diante das inovações da Lei nº 14.133/2021. O objetivo foi superar as lacunas da versão anterior, aliando a norma à prática. A metodologia combinou pesquisa e uma abordagem responsiva, usando as dúvidas cotidianas como diagnóstico. Como resultado, o manual evoluiu de um guia conceitual de 73 páginas para um manual operacional de 363 páginas, incorporando orientações práticas, exemplos visuais e instrumentos para atos complexos, como repactuações e aditivos. A experiência demonstra a relevância da integração entre teoria e prática, fortalecendo a governança e contribuindo para uma mudança cultural em torno da função de fiscalização, que obteve reconhecimento interno e externo.

PALAVRAS-CHAVE: Fiscalização. Governança Pública. Inovação na gestão.

¹ Mestre em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação, servidor técnico-administrativo - cargo Administrador, Divisão de Contratos e Fiscalização (DCONF) / UFSJ.

INTRODUÇÃO

A fiscalização de contratos administrativos constitui uma das etapas mais sensíveis e estratégicas da gestão pública. Se antes era compreendida, sobretudo, como o acompanhamento formal da execução contratual, hoje assume contornos mais amplos, vinculados a práticas de governança, eficiência e responsabilização.

As contratações públicas, em 2024, movimentaram parcela expressiva da economia nacional, representando cerca de 12% do Produto Interno Bruto (PIB), segundo o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI, 2024). Essa vultuosidade confere à função do fiscal de contratos um papel estratégico, uma vez que o acompanhamento da execução contratual garante que recursos dessa magnitude sejam aplicados de forma regular, eficiente e orientada para resultados e atendimento ao interesse público. Mais do que assegurar a legalidade dos atos administrativos, a atuação do fiscal contribui para a sustentabilidade econômica e social, na medida em que promove a correta destinação dos gastos públicos, incentiva práticas responsáveis por parte das empresas contratadas e fortalece a confiança da sociedade na gestão pública. Assim, a atividade de fiscalização ultrapassa o caráter meramente burocrático e assume dimensão essencial para a governança pública e para a promoção de políticas de desenvolvimento sustentável.

O Decreto nº 11.246, de 2022, fruto da regulamentação da Lei nº 14.133/2021, representou importante inovação ao detalhar a atuação dos gestores e fiscais de contratos no âmbito da Administração Pública (Brasil, 2022). A norma estabeleceu critérios para a designação desses agentes, levando em conta a complexidade dos contratos e a capacidade técnica do servidor, além de reforçar a necessidade de segregação de funções e formalização das atribuições. Também introduziu a obrigatoriedade de registros sistemáticos e relatórios de riscos, alinhando a prática fiscalizatória ao modelo de governança pública (Brasil, 2022). Como destaca Almeida (2023), a nova lei alinha a fiscalização contratual ao modelo de governança pública, inserindo o acompanhamento da execução no centro do ciclo de contratações e vinculando-o diretamente à obtenção de resultados esperados.

Justen Filho (2023) observa que essa transformação representa uma inflexão no modelo de contratações públicas, aproximando a execução contratual de práticas de governança e de *accountability*. Para o autor, o novo regime abandona o caráter meramente procedimental que marcava a Lei nº 8.666/1993 e se orienta para um modelo de gestão voltado a resultados, em que o fiscal deve atuar não apenas como mero atestador de documentos, mas como agente de controle da eficiência e da legalidade.

Contudo, a efetividade desse novo paradigma ainda enfrenta obstáculos. Estudo realizado por Dantas e Lima (2024) evidenciou que, na prática, gestores e fiscais de contratos frequentemente lidam com carência de capacitação e, principalmente, com a ausência ou insuficiência de ferramentas de apoio, fatores que limitam a plena concretização das inovações previstas na Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021).

Nesse contexto, a UFSJ criou, em 2022, a Assessoria de Governança e Gestão (ASGOV), vinculada à Pró-Reitoria de Administração, a qual precedeu a criação da atual Divisão de Contratos e Fiscalização. A assessoria tinha a atribuição de apoiar o planejamento e a padronização das contratações e a regulamentação da gestão e fiscalização dos contratos terceirizados, orientando e coordenando os fiscais de contrato. A atuação próxima da ASGOV permitiu identificar lacunas significativas no manual de procedimentos de gestão e fiscalização de contratos publicado em 2019, tornando clara a necessidade de aprimoramento. Essa revisão mostrava-se oportuna não apenas em razão das inovações normativas trazidas pela Lei nº 14.133/2021, mas também pela possibilidade de incorporar as boas práticas consolidadas ao longo da experiência da fiscalização, fortalecendo a aplicabilidade e a segurança do documento.

Assim, o objetivo deste trabalho é relatar a experiência de atualização do manual de fiscalização de contratos da UFSJ, demonstrando como a aliança entre as inovações normativas e as demandas práticas dos fiscais resultou na (re)construção de uma ferramenta robusta de padronização, governança e segurança jurídica.

RELATO DA EXPERIÊNCIA

O ponto de partida para o trabalho foi a atuação da ASGOV, que, ao orientar os fiscais de contrato, identificou lacunas significativas na primeira versão do manual, elaborada em 2019. Havia uma ausência de padronização na execução de atos administrativos e carência de orientações para atividades complexas, como os cálculos de reequilíbrio econômico-financeiro, a análise de custos não renováveis e a verificação de rescisões trabalhistas. Diante desse diagnóstico, foi necessário iniciar o processo de revisão do manual. Para essa finalidade, e em cumprimento à Resolução nº 10/2021/UFSJ/CONDI, foi designada uma comissão de especialistas.

A comissão, presidida pela ASGOV, foi composta por seis servidores com larga experiência na área, incluindo representantes de todos os campi e da Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (PROGP), unindo membros da equipe original de 2019 a novos integrantes. O desafio

central era revisar o manual, indo além do conteúdo conceitual. Ao longo de 180 dias de pesquisa e deliberação, o grupo estabeleceu um objetivo triplo: alinhar o documento à Nova Lei de Licitações, desenvolver um material de fácil acesso e, crucialmente, incorporar soluções para os problemas concretos enfrentados no dia a dia da fiscalização.

Para atingir tais objetivos, a metodologia de trabalho foi multifacetada. Inicialmente, realizou-se uma ampla pesquisa em manuais e boas práticas de outras instituições públicas e órgãos de controle, buscando referências consolidadas. Contudo, a principal diretriz do projeto foi a abordagem responsiva, que utilizou como insumo primário as vivências da UFSJ. Cada dúvida direcionada pelos fiscais à ASGOV foi tratada como um diagnóstico preciso das lacunas do manual anterior, e as respostas a esses desafios foram sistematicamente incorporadas ao novo texto, transformando as dificuldades cotidianas em um guia moldado pela e para a realidade da instituição.

RESULTADOS

A (re)construção do manual de procedimentos de gestão e fiscalização de contratos da UFSJ resultou em uma transformação completa da ferramenta de gestão, evoluindo de um guia conceitual para um robusto manual de procedimentos operacionais. O salto qualitativo é quantificável: a versão anterior, com 73 páginas e 11 anexos, foi expandida para um documento de 363 páginas e 64 anexos. Este crescimento reflete a transição de um manual meramente informativo para um instrumento de trabalho prático e detalhado. De forma estratégica, o novo manual destaca as inovações trazidas pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), ao mesmo tempo que mantém informações relevantes sobre as Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002, garantindo que os fiscais tenham amparo para gerir tanto os novos contratos quanto aqueles celebrados sob a égide da legislação anterior.

Um dos avanços mais significativos foi a incorporação de orientações aprofundadas para procedimentos historicamente complexos. O manual agora detalha, com fluxogramas e *checklists*, a análise de repactuação e reequilíbrio econômico-financeiro, a correta glosa quando o serviço não é prestado conforme acordado, a precisa identificação e análise dos custos não renováveis nas prorrogações e a mecânica de gestão da conta vinculada. Em um esforço notável para traduzir a teoria em prática, a nova versão incluiu ilustrações de documentos comprobatórios, como guias de FGTS, relatórios do eSocial e folhas de pagamento com anotações visuais que indicam exatamente quais informações devem ser conferidas. Essa abordagem didática desmistifica a fiscalização de

obrigações trabalhistas e previdenciárias, tornando-a mais acessível e segura para fiscais que não são especialistas na área.

Essa padronização de rotinas visa, primordialmente, fortalecer a segurança jurídica da instituição e de seus agentes. Ciente do risco de responsabilização da Administração (subsidiária, quanto às obrigações trabalhistas, e solidária, quanto às previdenciárias, em caso de falha na fiscalização), a nova versão oferece dezenas de modelos de despachos, relatórios e ofícios. Nesse contexto, os novos Termos Circunstanciados de Recebimento Provisório, tanto o técnico quanto o administrativo, surgem como a principal ferramenta de mitigação de riscos. O ponto-chave não é a existência do documento em si, mas os elementos que o compõem. Sua estrutura foi desenhada para funcionar como um verdadeiro *checklist* de verificação, forçando o fiscal a registrar, ponto a ponto, as conferências realizadas.

É o preenchimento detalhado desses elementos que materializa a fiscalização, transformando o acompanhamento em um robusto acervo probatório da diligência da UFSJ. Ao fazer isso, o documento afasta a presunção de culpa *in vigilando* e protege a instituição. Paralelamente, essa clareza procedimental busca transformar a cultura em torno da fiscalização, mitigando a insegurança historicamente associada à função e estabelecendo uma base sólida para que a atividade seja percebida como uma responsabilidade viável e bem suportada.

A validação destes resultados ocorreu tanto interna quanto externamente. A nova versão foi recebida com grande aprovação pelos fiscais da Instituição, que reconheceram seu valor prático imediato. O reconhecimento externo foi evidenciado durante o curso “Gestão e fiscalização de contratos administrativos”, realizado na UFSJ em novembro de 2024, quando o instrutor Thiago Alves de Menezes, servidor do Instituto Federal da Paraíba (IFPB), destacou a excelência do manual, afirmando que o documento serviria como referência para o aprimoramento dos procedimentos em seu próprio órgão.

Dessa forma, os resultados alcançados com a atualização revelam a capacidade da instituição de transformar desafios normativos em oportunidades de inovação e aperfeiçoamento da gestão pública. Ao alinhar-se às novas exigências legais e, simultaneamente, consolidar as melhores práticas de fiscalização, a UFSJ fortaleceu sua governança contratual e contribuiu ativamente para a difusão de uma cultura de gestão orientada por resultados, transparência e segurança jurídica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de (re)construção do Manual de Procedimentos para a Gestão e Fiscalização de Contratos da UFSJ transcendeu a mera necessidade de atualização normativa. O processo revelou-se uma oportunidade estratégica para fortalecer a cultura de governança na instituição, transformando a percepção da atividade fiscalizatória de um fardo burocrático para uma função estratégica, amparada por ferramentas claras e eficazes.

O principal legado do projeto não reside apenas no documento final, mas na metodologia de trabalho que valorizou o conhecimento prático dos fiscais. Ao transformar as dificuldades cotidianas em soluções padronizadas, a UFSJ criou um ciclo virtuoso de melhoria contínua, demonstrando que a escuta ativa das equipes de ponta é um insumo valioso para a inovação na gestão pública. O reconhecimento externo da qualidade do manual reforça que a experiência da UFSJ pode servir como referência para outras instituições que enfrentam desafios semelhantes.

Conclui-se que o alinhamento entre as exigências legais e as necessidades práticas não é apenas possível, mas essencial para a efetivação de uma administração pública mais eficiente, transparente e segura. O novo manual é, portanto, mais do que um guia: é a materialização de um compromisso com a excelência e um passo concreto para a maturação da governança contratual na universidade, estabelecendo um novo patamar de suporte e segurança para os servidores que atuam na linha de frente da execução dos gastos públicos.

Por fim, é fundamental ressaltar que a comissão compreende este manual não como um produto definitivo, mas como um marco em um ciclo perpétuo de aprimoramento. Diante do dinamismo normativo e da constante evolução das práticas de gestão, o documento é concebido como uma plataforma viva, destinada a incorporar futuras atualizações e a evoluir a partir do mesmo *feedback* dos fiscais que orientou sua criação. A excelência alcançada nesta versão serve, portanto, não como um ponto de chegada, mas como a nova base sobre a qual futuras melhorias serão construídas, garantindo a perenidade e a relevância da ferramenta.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. W. L. A. **Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021**: governança e resultado na execução de contratos administrativos. Revista TCU, Brasília, v. 150, p. 85-111, 2023. Disponível em: < <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1814> >.

Acesso em 26 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. **Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 31 out. 2022. Seção 1. p. 208.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. **Lei de licitações e contratos administrativos.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 01 abr. 2021. Seção 1. p. 1.

DANTAS, I.; LIMA, D. A. Ferramentas de apoio à fiscalização contratual de serviços contínuos com mão de obra de dedicação exclusiva: uma revisão sistemática da literatura. **Revista Vertentes do Direito**, 11(2). p. 148-177, 2024.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. **O que a gestão faz por você? Moderniza as compras públicas com eficiência, tecnologia, transparência e economia. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos**, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/o-que-a-gestao-faz-por-voce-moderniza-as-compras-publicas-com-eficiencia-tecnologia-transparencia-e-economia-utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 25 set. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**, 2. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2023.