

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Felipe Rozinholi Barros

APLICAÇÃO DO MODELO DA ECOLOGIA DA INFORMAÇÃO À GESTÃO DE
CONTRATOS COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA EM REGIME DE DEDICAÇÃO
EXCLUSIVA

Belo Horizonte

2025

Felipe Rozinholi Barros

APLICAÇÃO DO MODELO DA ECOLOGIA DA INFORMAÇÃO À GESTÃO DE
CONTRATOS COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA EM REGIME DE DEDICAÇÃO
EXCLUSIVA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na modalidade de monografia ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Matheus Fernandes Figueiredo Couto

Belo Horizonte

2025

Barros, Felipe Rozinholi.
B277a Aplicação do Modelo da Ecologia da Informação à gestão de contratos com fornecimento de mão de obra em regime de dedicação exclusiva / Felipe Rozinholi Barros. – 2025.
117 f. ; il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2025.

Orientador: Prof. Matheus Fernandes Figueiredo Couto.

Bibliografia: f. 114-117

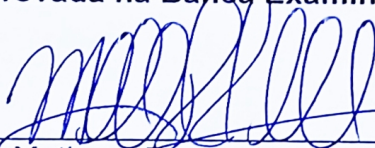
1. Contrato administrativo - Terceirização - Poder executivo do Estado de Minas Gerais. 2. Administração pública - Contrato - Mão-de-obra. 3. Minas Gerais Administração e Serviços S. A. (MGS). 4. Modelo da Ecologia da Informação.

CDU 658.512.3(815.1)

APLICAÇÃO DO MODELO DA ECOLOGIA DA INFORMAÇÃO À GESTÃO DE
CONTRATOS COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA EM REGIME DE DEDICAÇÃO
EXCLUSIVA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na modalidade de monografia ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

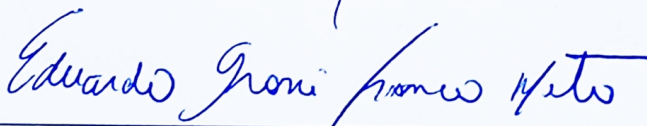
Aprovada na Banca Examinadora



Professor Orientador Matheus Fernandes Figueiredo Couto – AGE/MG



Professor Avaliador Diego Fernandes Araújo – Fundação João Pinheiro/FJP



Professor Avaliador Eduardo Grossi Franco Neto – SEPLAG

Belo Horizonte, 12 de dezembro de 2025

AGRADECIMENTOS

Este trabalho de conclusão de curso não seria possível sem todas as pessoas que estiveram presentes durante a jornada do Csap, iniciada em 2022 e finalizada agora em 2025.

Às minhas amigas e aos meus amigos do *Oldschool*, Carol, Dani, Deivid, Diogo e Lu: muito obrigado por tornarem meus dias melhores e mais leves, e por estarem comigo desde o começo. Para vocês eu desejo todo o sucesso desse mundo!

Às minhas amigas e aos meus amigos da Turma do Café: muito obrigado pelos momentos de riso e descontração. Espero que nossos caminhos tornem a se encontrar nessa nova trajetória que se inicia.

À Fernanda, que me acompanha e apoia desde muito antes disso tudo começar: muito obrigado pela paciência e pelo carinho. Te amo!

Ao professor-orientador Matheus Couto: muito obrigado por topa esse desafio e por me orientar sobre os caminhos que este trabalho poderia tomar.

Ao pessoal da central de contratos: muito obrigado por me ensinarem diariamente sobre os desafios que a Administração nos traz. Que os bons ventos sempre soprem a nosso favor.

À minha família: muito obrigado. Eu com certeza não teria chegado até aqui sem vocês.

RESUMO

Esta monografia analisa a gestão de contratos de terceirização com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, tendo como objeto de estudo os contratos corporativos firmado entre o Estado e a empresa estatal Minas Gerais Administração e Serviços S.A. (MGS), com ênfase no contrato celebrado no ano de 2021. Primeiramente, uma análise das tendências na gestão pública brasileira é feita para contextualizar a transição para o gerencialismo e suas repercussões no modo de organização da força de trabalho utilizada pela Administração Pública. A terceirização é inserida nesse contexto e, a partir daí, é feito um trabalho de revisão não exaustiva do regime jurídico aplicável ao contrato corporativo, consideradas tanto as normas federais quanto as normas estaduais aplicáveis a essa espécie contratual. Após, são analisados aspectos da dinâmica contratual considerando principalmente o instrumento contratual original e o 12º termo aditivo celebrado entre as partes. Verificado que o contrato possui dimensões não apenas relativas ao âmbito do Direito, são apresentados modelos de gestão contratual fundamentados nas regras vigentes, passando então à discussão do modelo de gestão informacional e suas repercussões nos processos de tomada de decisão. É discutido e apontado que a gestão contratual se insere fundamentalmente em um ambiente de aprendizado institucional com destaque para os papéis da informação para a construção do conhecimento. Ao final, é discutido o mérito e a crítica ao modelo da ecologia informacional.

Palavras-chave: Contratações Públicas – Gestão de Contrato – Terceirização – Ecologia da Informação

ABSTRACT

This course completion paper analyzes the management of outsourcing contracts with an exclusive workforce dedication regime within the Executive Branch of the State of Minas Gerais, focusing on corporate contracts signed between the State and the state-owned company Minas Gerais Administração e Serviços S.A. (MGS), with emphasis on the contract signed in 2021. First, an analysis of trends in Brazilian public management is conducted to contextualize the transition to managerialism and its repercussions on the organization of the workforce used by the Public Administration. The outsourcing phenomenon is inserted into this context, and from there, a non-exhaustive review of the legal terms applicable to the corporate contract is carried out, considering both federal and state regulations applicable to this type of contract. Following this, aspects of the contractual dynamics are analyzed, mainly considering the original contractual instrument and the 12th addendum signed between the parties. Having verified that contracts have dimensions not only related to the legal field, models of contract management based on current rules are presented, then moving on to a discussion of the information management model and its repercussions on decision-making processes. It is discussed and pointed out that contract management is fundamentally embedded in an environment of institutional learning, highlighting the role of information in knowledge construction. Finally, the merits and critiques of the information ecology model are discussed.

Keywords: Public Procurement – Contract Management – Outsourcing – Information Ecology

Índice de tabelas

Tabela 1: Normas Federais sobre execução indireta de atividades da Administração Pública.....	23
Tabela 2: Normas Estaduais sobre execução indireta de atividades da Administração Pública.....	30
Tabela 3: Comparativo entre as Leis 8.666/93 e 14.133/21 - Regime aplicável.....	36
Tabela 4: Comparativo Leis 8.666/93 e 14.133/21.....	39
Tabela 5: Comparativo entre as Leis 8.666/93 e 14.133/21 - Cláusulas obrigatórias.....	47
Tabela 6: A seis dimensões do modelo da ecologia da informação.....	76
Tabela 7: Atributos da abordagem ecológica.....	78
Tabela 8: Os 10 postos de serviço com maior participação no valor do contrato para o 12º Termo Aditivo em milhares de reais.....	95
Tabela 9: Postos de serviço em ordem decrescente de quantidades contratadas e proporção de cada posto contratado para o contrato original.....	96
Tabela 10: Postos de serviço em ordem decrescente de quantidades contratadas e proporção de cada posto contratado para o 12º TA.....	97
Tabela 11: Postos com 25% ou mais de variação positiva.....	98
Tabela 12: Postos com variação negativa de 25% ou mais.....	100
Tabela 13: Postos de serviços contratados até o 12º TA que não constavam da relação original de postos contratados em 2021.....	102
Tabela 14: Variações de preços dos postos.....	103
Tabela 15: Variações dos preços do auxílio-alimentação.....	104

Índice de figuras

Figura 1: Loop da gestão contratual em função do serviço prestado.....	80
Figura 2: Loop do planejamento de prestação do serviço.....	80
Figura 3: A organização do conhecimento.....	82
Figura 4: Processo de gerenciamento da informação.....	83
Figura 5: Esquema top-down em organizações com estruturas verticalizadas.....	86
Figura 6: Como estão vinculados os ambientes interno e externo.....	87
Figura 7: Modelo de gestão contratual da IN nº 5 de 2017.....	90
Figura 8: Valor do Contrato.....	94
Figura 9: Quantidade de postos contratados.....	95
Figura 10: Média, Mediana e Moda do ISSQN.....	105
Figura 11: Média, Mediana e Moda do ISSQN sem o Município de Belo Horizonte.....	106
Figura 12: Designações de Gestores e Fiscais Titulares e Suplentes.....	107
Figura 13: Quantidade de Gestores e Fiscais Designados por Anuente.....	108

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. RETROSPECTIVA: DO GERENCIALISMO À TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	14
2.1 Antecedentes em nível federal.....	14
2.2. Antecedentes em nível do Estado de Minas Gerais.....	25
2.3. O caso mineiro: o contrato entre o Estado de Minas Gerais e a Minas Gerais Administração e Serviços S.A.....	32
3. REGIME JURÍDICO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AO PODER PÚBLICO COM MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA.....	35
3.1. Normas Gerais.....	35
3.1.1. O procedimento licitatório e a dispensa de licitação.....	37
3.1.2. Planejamento das contratações públicas.....	41
3.1.3. Gestor e fiscal de contrato.....	45
3.1.4. O contrato administrativo e suas especificidades.....	46
3.1.5. O contrato administrativo de prestação de serviço com mão de obra terceirizada .	51
3.1.6. Equilíbrio econômico-financeiro e casos de reequilíbrio.....	54
3.1.6.1. Alocação de riscos e reequilíbrio econômico-financeiro.....	59
3.1.7. Fim da vigência contratual.....	61
3.2. Normas estaduais.....	62
3.2.1. Definição do escopo da terceirização.....	63
3.2.2. Planejamento e seleção do prestador de serviços.....	65
3.2.3. Centralização do processo de contratação.....	69
3.2.3.1. Gestores e fiscais no processo de contratação centralizada.....	70
3.2.4. Medição de resultados e níveis de prestação do serviço.....	73
4. O MODELO DA ECOLOGIA DA INFORMAÇÃO E A GESTÃO DO CONTRATO.....	75
4.1. A ecologia da informação.....	75
4.1.1. O papel da informação nas tomadas de decisão.....	79
4.1.2. O processo de gerenciamento da informação.....	83
4.1.3. Crítica e mérito do modelo de ecologia informacional.....	87
4.2. Informação e o desenho de gestão contratual para contratos de prestação de serviços com fornecimento de mão de obra terceirizada.....	89
4.3. Tendências quali-quantitativas do contrato corporativo e discussão dos resultados....	93
4.3.1. Valores contratuais e quantitativos contratados.....	93

4.3.2. Variações nos quantitativos de postos de serviço.....	96
4.3.3. A variação do valor contratual como função da variação de demanda por postos de serviço.....	103
4.3.4. Tributação sobre serviço prestado e alocação de postos nos municípios mineiros	105
4.3.5. Demanda por postos em função dos anuentes.....	107
4.3.7. Resumo das tendências contratuais entre o contrato e o 12º Termo Aditivo.....	108
4.4. Ecologia Informacional e gestão contratual: o modelo da Ecologia da Informação aplicado à gestão do contrato.....	109
5. CONCLUSÃO.....	112
REFERÊNCIAS.....	114

1. INTRODUÇÃO

A prestação de serviços com terceirização de mão de obra é uma realidade na Administração Pública. Dentro desse arranjo, atividades que antes eram exercidas por pessoas com vínculo direto com o tomador de serviços passam a ser exercidas por uma pessoa jurídica, isto é, um terceiro que não possui vínculos com o tomador do serviço senão aquele estabelecido pelo contrato. É esse terceiro que mantém o vínculo, antes direto entre trabalhador e Administração Pública, com as pessoas físicas que executam as atividades inerentes ao objeto de contrato.

Contratos dessa espécie são chamados de contratos de prestação de serviços com fornecimento de mão de obra terceirizada. Se a mão de obra terceirizada se ocupa exclusivamente das atividades junto ao contratante, diz-se que esse contrato também é de dedicação exclusiva. De modo geral, a terceirização pode ser definida como uma:

(...) forma de contratação de empresa prestadora de serviço, fornecedora de bens, serviços ou mão-de-obra para o desempenho de atividades que originalmente eram desenvolvidas pela empresa terceirizante (Zymler, 1998, p. 38).

A terceirização dentro do contexto das atividades estatais não é um fenômeno que surgiu da noite para o dia. Sua primeira autorização geralmente é atribuída ao Decreto-Lei 200 de 1967, e a sua progressiva adoção pelo setor público desde a década de 1990 é muitas vezes ligada às restrições de gastos do estado com pessoal próprio. Com a entrada em vigência das Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000, as preocupações com os gastos com a folha de pagamentos se tornarão mais e mais rotineiras, inclusive em razão dos tetos de gastos que a LRF impõe.

Isso não significa dizer, contudo, que a terceirização na administração se constitua como técnica para dribles nas despesas do estado. A transição de uma organização administrativa voltada ao *welfare state* para o modelo gerencial que ganhou tônica com as reformas neoliberais das décadas de 1970 e 1980, primeiro na Europa e posteriormente no Brasil, representou uma virada na perspectiva da função e da atuação do estado, não apenas no sentido de repensar suas ações, mas também propor novos limites para a sua atuação.

Mare (*apud* Costa, 2008, p. 859) ao discorrer sobre o gerencialismo, reflete que:

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios de confiança e de descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivo à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão cliente, do controle por resultados, e da competição administrada.

Se todo esse ideal reformista e otimista que revestia o movimento gerencialista se tornou real ou não, o fato é que o gerencialismo, dentro de uma corrente maior chamada Nova Gestão Pública (*New Public Management*) exerceu e ainda exerce grande influência no serviço público brasileiro. E talvez ainda mais influente tenha sido para o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, que após a realização dos choques de gestão nos anos 2000, passou a ter um ambiente institucional bastante favorável não somente para a terceirização, mas também para a centralização dos muitos contratos de terceirização que o estado possuía na primeira metade da década seguinte.

O estado passou a ter normativas para a escolha preferencial de execução indireta para determinados grupos de atividades que poderiam ser prestadas por terceiros, além de ter iniciado naquele período movimentos para ter o seu próprio modelo de gestão de contratos de prestação de serviços com terceirização.

Todo esse processo precisou, e continua precisando, de fundamentação dentro do ordenamento vigente, especialmente em razão da existência de regras que determinam as possibilidades de comportamento do estado em relação tanto às hipóteses autorizativas para a realização de contratações públicas quanto para a contratação de pessoal. A par das legislações sobre licitações, contratações diretas e contratos administrativos, a legislação infraconstitucional dispõe sobre o modo, a forma e as possibilidades que o estado possui para contratar serviços que serão prestados por terceiros, criando dessa maneira um verdadeiro regime jurídico aplicável a essas espécies contratuais. De fato, a Lei Federal 14.133/21 define mão de obra em regime de dedicação exclusiva como aquele em que os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços, o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais

disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos e o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos (Brasil, 2021).

O potencial diferencial da Administração de Minas Gerais em relação aos outros entes federados, no que diz respeito à contratação de prestador de serviços com mão de obra terceirizada, é que o Poder Executivo de Minas centralizou seus contratos com a empresa pública Minas Gerais Administração e Serviços S.A. (MGS). Essa empresa é controlada pelo Estado de Minas Gerais e pela Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – Prodemge, uma sociedade de economia mista cujo controlador principal é o Estado de Minas Gerais (MGS, 2023, p. 4).

Um arranjo institucional *sui generis*, portanto, tomou forma no estado. A Administração Pública estadual optou por terceirizar algumas categorias de atividades, e a prestadora de serviços que exerce essas atividades é empresa controlada pelo Estado de Minas Gerais. Mesmo assim, as regras gerais e específicas aplicáveis à terceirização no serviço público continuam valendo para a relação entre Minas e MGS, ainda que seja lícito questionar se a finalidade do instituto jurídico da terceirização permanece íntegra frente a uma situação em que, no final das contas, remete ao estado prestando serviços para ele mesmo.

O contrato entre a prestadora e o tomador de serviços existe não somente no plano formal, mas também se materializa a partir dos efeitos que produz no mundo externo. Aspectos de ordem prática se impõem ao contrato, por exemplo, alocação das atividades, planejamento e controle financeiro e fiscalização do serviço contratado, entre outros. O contrato precisa ser gerido, seja por força de comando legal, seja por força das exigências de ordem prática que se desenrolam no dia a dia.

É essa gestão de contrato, tanto em seus aspectos legais quanto em seus aspectos práticos, que se pretende investigar nesta monografia. Esse esforço investigativo é direcionado para avaliar o papel da informação para a gestão contratual, em particular, como a gestão contratual se relaciona com o seu ambiente informacional. A informação, tomada em suas dimensões qualitativas e quantitativas, é essencialmente o substrato da tomada de decisões, de tal maneira que compreender a gestão contratual passa a ser um exercício de compreensão sobre a informação e seus usos. É nesse contexto que o presente trabalho apresenta o modelo de ecologia informacional proposto pelo sociólogo

americano Thomas Davenport como um recurso prático-teórico para compreensão do papel da informação para a gestão de contratos.

Sobre a ecologia informacional, Côrte (1998, p. 55) pondera que:

(...) o autor chama de ecologia da informação, que enfatiza o ambiente da informação em sua totalidade, levando em conta: os valores e as crenças empresariais sobre informação(cultura); o modo como as pessoas realmente usam a informação e o que fazem com ela (comportamento e processos de trabalho); as armadilhas que podem interferir no intercâmbio de informações (política); e quais sistemas de informação já estão instalados apropriadamente (tecnologia). Por sua vez, o processo de gestão da informação está associado aos princípios fundamentais de gestão organizacional. O planejamento do ambiente de informação de uma empresa é tratado em sua totalidade, substituindo a prática de privilegiar pequenos nichos organizacionais independentes, ou seja, concentrar esforços em algumas áreas (tecnologia, controles, orçamento, por exemplo) em detrimento de outras e do negócio principal das instituições.

No capítulo seguinte será apresentado um retrospecto das tendências de gestão da Administração Pública, desde a virada para o gerencialismo até o choque de gestão em Minas Gerais, contextualizando a terceirização como produto da síntese neoliberal que prevaleceu no Brasil a partir da década de 1990. Após, é apresentado em revisão não exaustiva o regime jurídico aplicável à terceirização no serviço público, com estudo das regras gerais editadas pela União e das regras específicas do Estado de Minas Gerais. No quarto capítulo é feito um estudo da trajetória do contrato, passando para a análise dos modelos de gestão e a aplicabilidade do modelo da ecologia informacional.

2. RETROSPECTIVA: DO GERENCIALISMO À TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

2.1 Antecedentes em nível federal

A década de 1990 representou uma virada na forma de pensar a gestão da máquina pública. O Plano Diretor apresentado pelo ministro Bresser Pereira fora absolutamente identificado com a *New Public Management* (NPM), em certa medida influenciado pela crítica à burocracia tradicional, mas também pelo diagnóstico de que as estruturas organizacionais em nível federal apresentavam uma verdadeira crise de capacidade de gestão. Somado a isso, os custos da folha de pagamento apresentavam tendências de aumento, com variação positiva de 82% para servidores da ativa entre os anos de 1987 e 1994, e 226% para servidores aposentados no mesmo período (Fernandes, 2002).

Prevalencia também naquele momento histórico uma crítica aos dispositivos constitucionais que sistematizavam a lógica de organização e funcionamento da Administração Pública. Uma percepção de tolerância à corrupção, à falta de transparência na gestão pública e a adoção de modelos burocráticos vistos como já superados contribuíram para o cenário reformista de inspiração gerencial existente naquela década. Via-se, inclusive, a necessidade de alterações nos regimes jurídicos das contratações públicas, no regime jurídico de pessoal da administração pública federal, além de desregulamentação normativa (Fernandes, 2002).

Anos antes, países centrais passaram por crises semelhantes, especialmente com aquilo que se convencionou chamar de crise do *welfare state*. A NPM surgiu nesse contexto de revisão do papel e das funções que o estado deve desempenhar, apresentando-se como uma reação direta à rigidez e à ineficiência percebidas no modelo burocrático tradicional. A premissa central da NPM é que o governo deve operar de forma mais parecida com uma empresa privada, com ênfase no foco em resultados, desempenho e eficiência, descentralização de decisões e flexibilidade administrativa, promoção da competitividade, transparência e *accountability*.

A influência da NPM foi forte, sendo possível remetê-la a linhas de ação do Plano Diretor que culminaria na Emenda Constitucional nº 18/98. A remoção de obstáculos normativos, a introdução de ferramentas de gestão e controle gerenciais, a flexibilização dos regimes jurídicos de pessoal, a redução de despesas com pessoal, aplicação de tecnologias da informação aos processos administrativos e implementação de políticas de informação e transparência são citadas como diretrizes do Plano (Fernandes, 2002).

Pode-se dizer que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado propunha inaugurar uma “administração gerencial”, pensada como uma espécie de panaceia que resolveria o estatismo patrimonialista. A reforma do aparelho estatal, visando o aumento de governança, foi um de seus pilares. Entendia-se que a capacidade do Estado Brasileiro de implementar políticas públicas estava limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa. A busca passa a ser, nesse contexto, pelo fortalecimento das funções regulatórias e de coordenação, e as implicações dessa busca por reformas passaria pelos planos legais, culturais e de gestão (Costa, 2008).

Todavia, a NPM não significou um rompimento radical com o modelo burocrático, racional legal. O controle administrativo possui objetivos, por exemplo, evitar a corrupção. O controle sobre processos se volta para a administração de pessoal, as compras públicas e as demandas. Há uma orientação, portanto, para que a administração pública gerencial seja guiada por valores de eficiência e qualidade, desenvolvendo-se uma cultura gerencial nas organizações. O interesse público não é afastado, tampouco se afasta o método “meritocrático” de seleção de pessoal. Ocorre, no entanto, uma redefinição naquilo que se espera do administrador, devendo este buscar os objetivos que são perseguidos por sua unidade. Ainda, o controle ou a cobrança de resultados sempre permanecem como ações a posteriori (Costa, 2008).

A NPM não passou livre de críticas, contudo. Como resposta ao gerencialismo, o modelo do *New Public Service*, Novo Serviço Público, emerge como reação aos problemas do NPM. São identificados como princípios do NPS o serviço aos cidadãos, a procura pelo interesse público, a valorização da cidadania acima do empreendedorismo, o pensamento estratégico combinado com ação democrática, o reconhecimento de que os mecanismos de *accountability* não são simples, servir em vez de dirigir e valorizar as pessoas e não somente a produtividade. A reafirmação do interesse público é fundamental, e os funcionários públicos são pensados como agentes que auxiliam os cidadãos e articulam o interesse público (Pereira; Correia, 2020).

Torou-se evidente a necessidade da vigilância para além do viés de mercado trazido pelo NPM. A atenção às leis e à constituição, aos valores da comunidade, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos são valores que devem nortear a ação do agente público. Prestar contas, portanto, é uma responsabilidade de quem presta e de quem exige o serviço. Demonstrar a utilização eficaz, eficiente e econômica dos recursos públicos se torna uma forma de responder aos cidadãos. Essa responsabilidade

de controle e transparência se tornam responsabilidades baseadas na busca pelo interesse público (Pereira; Correia, 2020).

Passadas quase três décadas das reformas inspiradas pelo gerencialismo, os erros de diagnóstico se tornaram evidentes. O conceito restritivo de carreiras estratégicas de Estado, seja para o nível de governo federal, seja para os níveis dos estados e dos municípios, restringiu as possibilidades de que outros setores fundamentais fossem incorporados como integrantes do núcleo regulador, avaliador e indutor das relações governamentais. Além disso, ter pautado o debate como um embate de oposição entre a administração burocrática e as novas formas de gestão foi contraproducente. Essa visão não apenas põe em atrito setores burocráticos como também leva uma noção dicotômica de que uma perspectiva de gestão substitui a outra (Abrucio, 2007).

Como se estivesse antecipando o que aconteceria na década seguinte, o economista Bernardo Kliksberg pontuou a respeito da grande dificuldade de empreender reformas políticas e administrativas não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina:

Os elementos apontados permitem constatar que mudar a máquina do Estado é, provavelmente, uma das tarefas mais difíceis já enfrentadas pela sociedade contemporânea. Em face disto, a formação e a ênfase predominantes na América Latina, de caráter formalista e jurídica, parecem de uma profunda ingenuidade. Em alguns países pensou-se que o problema seria resolvido com a sanção de novas leis que consagrassem as reformas, mas o percentual de não-aplicação das leis em nosso continente indica a distância que existe entre uma cultura jurídica, formal, e a prática real dos processos históricos. Estamos perante um problema muito mais complexo do que suspeitavam as hipóteses subjacentes ao velho paradigma formalista. (Kliksberg, 1988, pp. 65-66).

Foi com a EC nº 19 que o Plano Diretor se formalizou na Administração Pública Brasileira, com três projetos básicos, quais sejam, a avaliação estrutural, as agências executivas e as organizações sociais, ou ainda, racionalização, flexibilização e publicização, respectivamente. Sobre os seus resultados, avalia Frederico Costa (2008, p. 869):

O terceiro marco na história administrativa mais recente é a reforma dos anos 1990. Ela é precedida de uma crise que desmantelou e sucateou a máquina administrativa brasileira, criando ensejo para a

crítica neoliberal. O que se pode concluir desta análise é que, não obstante os equívocos políticos, conceituais e operacionais e a desastrada estratégia que adotou, a reforma gerencial começou no governo Collor, quando se tentou introduzir, ainda que de forma intuitiva e vacilante, os princípios da new public management.

Entre acertos e erros, a reforma gerencial da década de 1990 produziu efeitos que duram até os tempos presentes. Fernando Abrucio faz uma concessão ao ímpeto reformista que varreu a administração brasileira naqueles tempos, ao sinalizar sobre a relação entre carreiras de estado e atividades que não exigem a forma estatutária:

(...) cabe frisar que a reforma Bresser tinha toda a razão em atuar em prol de uma burocracia estratégica, de modo que o núcleo básico tivesse um status diferenciado em relação ao restante do funcionalismo, como tem ocorrido em todo mundo. Assim, certas funções que não constituem o núcleo do Estado podem ser realizadas por funcionários terceirizados, ou suas funções podem ser repassadas para entes privados, ao passo que as atividades essenciais precisam de um corpo meritocrático constantemente capacitado e com maior estabilidade funcional. É por esta razão que a noção de emprego público, regido pela CLT e diferente do modelo estatutário (necessário para as carreiras estratégicas), deve ser resgatada da maneira que fora enunciada pela Emenda no 19 (Abrucio, 2007, p. 74).

A terceirização no serviço público já era verificada na experiência internacional de países que passaram por reformas gerencialistas. O Reino Unido é exemplo do que ocorreu com a ascensão neoliberal a partir do ano de 1979, quando os órgãos públicos foram incentivados a contratar serviços de empresas privadas. Havia ali uma política que refletia e reforçava a visão de retirada do Estado inclusive de funções que até então eram públicas. Isso era uma manifestação da crise do modo de produção fordista, com o incremento de políticas privatizantes sendo uma das consequências. Servidores de certas categorias profissionais foram inseridos na lógica de mercado, o que remete a um dos princípios da leva privatizante do período, qual seja, a quebra do monopólio estatal (Carvalho Neto, 1996).

A terceirização, no contexto da Administração Pública brasileira, representa um dos mais complexos e multifacetados fenômenos da gestão contemporânea. Significando um

processo em que uma organização transfere a execução de suas atividades instrumentais, acessórias ou não essenciais para um terceiro com o objetivo de otimizar recursos, aumentar a eficiência e concentrar seus esforços em sua missão institucional precípua, tem sua origem no setor privado, como visto, onde se consolidou como uma estratégia para racionalização de custos e focalização na competência essencial da instituição, e sua apropriação pelo setor público foi impulsionada por uma agenda de modernização e busca por maior agilidade da máquina estatal.

Druck *et al* (2007) apontam que a primeira experiência brasileira de terceirização no âmbito de atuação do Estado ocorreu no ano de 1852 em um contexto de substituição da mão de obra escrava por mão de obra assalariada composta por imigrantes europeus. Em associação com uma empresa de São Paulo, o governo da época financiou um esquema em que a empresa intermediava a chegada de imigrantes para o trabalho na agricultura de grandes plantações.

Não sendo, portanto, um fenômeno integralmente atribuível às reformas gerenciais no Brasil, a terceirização passou a apresentar relação com o modelo de Estado adotado pelo País em momentos históricos de significantes mudanças no paradigma de atuação da Administração Pública. Druck *et al* (2007) assinalam que a influência neoliberal é marcante no modo e forma de pensar o campo de atuação estatal, e a terceirização no setor público seria uma das consequências dos redesenhos de políticas públicas influenciadas por essa corrente de pensamento socioeconômico.

Essa reordenação do papel esperado do Estado refletia prática já disseminada nos empreendimentos privados, especialmente a partir da segunda metade do século XX. As empresas passaram a externalizar funções como limpeza, segurança, contabilidade e logística, buscando não apenas a redução de despesas.

Mas a transposição desse modelo para a Administração Pública não foi imediata nem meramente técnica. Ela se insere no contexto de crise do modelo de Estado de Bem-Estar Social dos países centrais. As correntes neoliberais e as reformas administrativas inspiradas no neoliberalismo implicaram um paradigma no qual o Estado deveria se afastar da execução direta de uma vasta gama de serviços para se concentrar em suas funções indelegáveis, como a regulação, a fiscalização e a formulação de políticas públicas. A terceirização foi, nesse cenário, apropriada pelo setor público como uma das principais

ferramentas para viabilizar essa transição, alinhando-se a um discurso de modernização, desburocratização e eficiência gerencial.

Embora o neoliberalismo tenha sido fundamental para firmar a terceirização como processo de gestão, o Brasil possui antecedente normativo editado ainda da década de 1960. Com o Decreto-Lei 200/67 o crescimento “desmesurado” da máquina administrativa passou a ser combatido, destacando-se a execução indireta dos serviços como um dos meios para combater esse “desmesurado” crescimento, como apontado pelo parágrafo sétimo do art. 10:

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (Brasil, 1967).

A execução indireta a que se refere o dispositivo é aquilo que atualmente se chama terceirização, sendo possível notar uma outra característica que permanece até os dias atuais, qual seja, a necessidade de mediação de um instrumento jurídico, no caso, o contrato.

Três anos depois foi editada a Lei Federal 5.645/70. Essa norma trouxe no parágrafo único do art. 3º, posteriormente revogado pela Lei Federal 9.527/97, a determinação de que:

As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967. (Brasil, 1997).

Novamente é possível notar a preocupação do legislador com contratações não amparadas em contrato, posto que menciona mais uma vez a necessidade desse instrumento precedendo a execução de atividades indiretas. O dispositivo revogado elencou algumas atividades como sendo preferencialmente executadas indiretamente.

Ao tratar de fixar vencimentos para pessoal da Administração Federal, a Lei 5.845/72 determinou que as atividades compreendidas no grupo de serviços auxiliares não poderiam

ser contratadas com fundamento no parágrafo sétimo do art. 10 do Decreto-Lei nº 200 de 1967. Esse grupo de atividades era classificado como os cargos de atividades administrativas em geral que não fossem de nível superior, conforme previsão do inciso X do art. 3º da Lei Federal nº 5.645/70. Tal vedação permaneceria vigente até a revogação do dispositivo pela Lei Federal nº 9.527/97, vinte e cinco anos depois.

Se o Decreto-Lei nº 200/1967 forneceu a base legal, foi a reforma administrativa da década de 1990, liderada pelo então ministro Bresser-Pereira, que conferiu à terceirização o status de elemento constituinte de uma nova filosofia de gestão pública. Inspirada em preceitos neoliberais e na chamada Nova Gestão Pública, a reforma partia do diagnóstico de que o Estado brasileiro era burocrático, ineficiente e excessivamente grande. A solução proposta passava por uma redefinição radical de suas funções.

Ainda na esfera federal, o já revogado Decreto 2.271 de 1997, ao dispor sobre a contratação de serviços pela Administração direta e indireta, trouxe a previsão de que atividades acessórias, instrumentais e complementares poderiam ser objeto de execução indireta. Além disso, elencou categorias de atividades que seriam preferencialmente executadas indiretamente, como se nota no caput e parágrafo primeiro do art. 1º do Decreto:

Art . 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta. (Brasil, 1997).

O Decreto Federal nº 2.271 de 1997, porém, trouxe inovações cujos fundamentos repercutem até os dias atuais no regime das contratações de serviços terceirizados. No parágrafo 2º do art. 1º vieram disposições sobre quais atividades não poderiam ser objeto de execução indireta:

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário

ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (Brasil, 1967).

Outra inovação trazida pela norma diz respeito à submissão das contratações de serviços terceirizados às regras licitatórias, incluídos parâmetros gerais de planejamento e gestão desses contratos. O caput do art. 2º dispunha sobre a obrigatoriedade de o processo de contratação ser precedido e instruído por um plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade. Além disso, o plano de trabalho a que se refere o dispositivo deveria conter no mínimo a justificativa para a contratação, a relação entre a demanda e o quantitativo a ser contratado e demonstrativo de resultados a serem alcançados (Brasil, 1997).

Ainda no Decreto nº 2.271 de 1997 é encontrada a previsão de que, quando se tratasse de contratação de serviços contínuos, a repactuação de preços poderia ocorrer desde que prevista no edital de licitação, com a lógica licitatória se estendendo também à gestão contratual (Brasil, 1997). A previsão de um gestor contratual, que na sistemática do Decreto 2.271/97 acumulava também os deveres de fiscal do contrato, antecipou em mais de duas décadas a imposição que viria com as regras de contratações públicas contidas na Lei Federal 14.133/21, lei essa que substituiu a Lei Federal 8.666/93. Ditava o art. 6º do Decreto:

Art. 6º A administração indicará um gestor do contrato, que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato (Brasil, 1997).

O Decreto nº 2.271 de 1997 foi revogado pelo Decreto Federal nº 9.507 de 2018, e este permanece em vigência até o presente. O decreto de 2018 renovou a regulação das contratações de serviços terceirizados pela Administração Pública Federal, inovando em alguns aspectos e, em outros, mantendo as disposições do decreto anterior. Um primeiro ponto de destaque em relação às inovações trazidas pelo Decreto 9.507/18 diz respeito às categorias de atividades que não podem ser objeto de execução indireta e, por extensão, as categorias que podem ser:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado (Brasil, 2018).

Esse dispositivo trazia um segundo parágrafo que dispunha sobre a vedação de terceirização para atividades acessórias ao exercício do poder de polícia. Todavia, o parágrafo segundo foi revogado pelo Decreto Federal nº 10.183 de 2019. Mantidas as demais disposições do art. 3º, destacam-se também outras previsões que o Decreto 9.507/18 traz sobre as contratações de serviços terceirizados, especialmente aquelas relacionadas à gestão das contratações.

A execução indireta dos serviços deve ser precedida de contratações com planejamento e o objeto de contrato deve estar definido de forma precisa no instrumento de convocação, no projeto básico ou no termo de referência e no contrato como exclusivamente de prestação de serviços. Tratando-se dos contratos e dos instrumentos de convocação, o órgão ou entidade licitante podem prever padrões de aceitabilidade e níveis de desempenho para aferição da qualidade esperada na prestação dos serviços contratados. O pagamento condicionado aos resultados obtidos é outro ponto do decreto que antecipou disposição da Lei 14.133/21, no caso, da medição de resultados e suas repercussões na contraprestação devida à prestadora do serviço contratado (Brasil, 2018).

Em relação aos contratos cujos objetos sejam o fornecimento prolongado ou contínuo de serviços com disponibilização de pessoal da contratada, o art. 9º do Decreto 9.507/18 trouxe especificações que obrigatoriamente devem estar presentes nos instrumentos contratuais. No que diz respeito à gestão e à fiscalização da execução contratual, os arts.

10 e 11 sinalizam a importância do tema para a Administração Pública Federal, uma vez que esses dispositivos delinham o escopo de atuação desses agentes públicos, com deveres que dizem respeito à aferição do cumprimento de resultados pactuados em contrato, verificação de regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e a prestação de apoio à instrução processual para formalização de repactuações, reajustes, alterações, reequilíbrios econômico-financeiros, pagamentos, aplicações de sanções e extinção de contratos (Brasil, 2018).

A tabela abaixo reúne as normas legais citadas e resume as disposições sobre o tema:

Tabela 1: Normas Federais sobre execução indireta de atividades da Administração Pública.

Normas Federais sobre execução indireta de atividades da Administração Pública		
Ano	Marco Normativo	Disposição
1967	Decreto-Lei 200	Autoriza a execução indireta de tarefas executivas
1970	Lei Federal 5.645	Elenca categorias de atividades passíveis de execução indireta
1972	Lei Federal 5.845	Veda a execução indireta para atividades de serviços auxiliares
1993	Lei Federal 8.666	Estabelece o regime de contratações por processo licitatório
1997	Lei Federal 9.527	Revoga dispositivo da Lei Federal nº 5.845/72 que vedava execução indireta de serviços auxiliares
2017	Instrução Normativa Seges/MDI nº 5	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
1997	Decreto Federal 2.271	Regulamenta a contratação indireta na Administração Pública Federal
2018	Decreto Federal 9.507	Revoga o Decreto Federal 2.271 de 1997 e regulamenta a contratação indireta na Administração Pública Federal
2021	Lei Federal 14.133	Revoga a Lei Federal 8.666/93 e estabelece o regime de contratações por processo licitatório

Fonte: Elaborado pelo autor.

Um dos pontos mais relevantes nas discussões sobre a terceirização da mão de obra é levantado por Druck *et al* (2007) ao tratar da relação entre os limites legais de gastos com pessoal e a contratação de fornecedores de serviços com disponibilização de mão de obra. A Lei de Responsabilidade Fiscal obriga os órgãos e entidades de todas as esferas de governo a adotarem limites de gastos com pessoal. A contratação de fornecimento de serviço com oferta de mão de obra não entra na mesma rubrica dos gastos com pessoal e, dessa forma, não está submetida a esses limites.

A apropriação da terceirização pelo Estado brasileiro não pode ser compreendida como um mero ajuste técnico ou administrativo. Ela reflete uma profunda reorientação ideológica sobre o papel e o tamanho do Estado na sociedade. A semente da "execução indireta", plantada em 1967 com um viés de racionalização burocrática, foi regada, nos anos 1990, pela ideologia do Estado Mínimo e da eficiência gerencial, transformando uma ferramenta administrativa em um pilar da reforma do Estado. Essa trajetória demonstra que o debate sobre a terceirização pública transcende a mera discussão sobre contratos e licitações, estando intrinsecamente ligado a diferentes visões sobre o que o Estado deve fazer

diretamente e o que pode ser delegado à iniciativa privada. A evolução conceitual de “execução indireta de tarefas executivas” para uma ampla “parceria” com o setor privado para a prestação de serviços públicos reflete essa mudança fundamental de paradigma, especialmente no que tange aos limites da terceirização e à possibilidade de sua aplicação à sistemática da Administração Pública.

2.2. Antecedentes em nível do Estado de Minas Gerais

Os processos das reformas gerenciais não se limitaram ao nível de governo federal, manifestando-se também em nível dos estados brasileiros. O Estado de Minas Gerais teve o seu próprio processo de reforma administrativa, conhecido como “Choque de Gestão” e com marco temporal o ano de 2003. O “Choque” possuía o predomínio do pensamento gerencialista na administração brasileira, tendo como pressupostos a superação do modelo burocrático diante de uma necessidade fiscal e orçamentária deficitária (Brulon; Vieira; Darbilly, 2013).

Em sua concepção, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) trazia o ideal de redução de custos e aproximação do setor público e privado:

A gestão pública se reestrutura, reduzindo fortemente a relação custo/benefício do investimento público, ao mesmo tempo em que ocorre a aproximação entre os setores público e privado, predominando o diálogo construtivo do Governo com a livre iniciativa e o estabelecimento de frutíferas e sólidas parcerias. A economia mineira conta com capitais públicos e privados e um círculo virtuoso consolida-se. (PMDI, 2003, p 73).

Havia naquele contexto uma preocupação com eficiência e eficácia condicionados aos resultados fiscais, com a Lei de Responsabilidade Fiscal assumindo um papel de destaque para os formuladores dessa política:

No ponto extremo do eixo, na hipótese do cenário “Eficiente e Competitivo”, o “Choque de Gestão” é bem sucedido e atinge a todos os poderes de forma ampla e generalizada. O equacionamento fiscal é alcançado de forma estrutural, com obediência total à Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, é formada uma nova mentalidade no serviço público, baseada no empreendedorismo e voltada para resultados (PMDI, 2003, p. 53).

Uma “obediência total à Lei de Responsabilidade Fiscal” implica em obediência aos limites para gastos com folha de pessoal. Ao discorrer sobre a experiência de terceirização na administração federal, foi apresentado o argumento de que ao terceirizar, a administração consegue transferir para outras rubricas orçamentárias a execução de atividades que, caso contrário, teriam que ser feitas por pessoal com vínculo com o estado. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais possui estudo temático sobre o caso, assinalando:

(...) não são todos os contratos de terceirização de mão de obra que integram o limite de despesas com pessoal, devendo ser contabilizados apenas os que se referem à substituição de servidores e empregados públicos. Assim, não são consideradas, no bojo das despesas com pessoal, as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades, relacionadas às atividades-meio. (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2025, p. 22).

A secretaria do Tesouro Nacional também possui entendimento sobre a vinculação ou não dos terceirizados aos limites da LRF:

A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente: sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações; não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários. (Secretaria do Tesouro Nacional, 2025, p. 491).

Tinha-se um cenário institucional, portanto, de vigência do Plano Mineiro para os anos de 2003 a 2020 com aproximação ao modelo gerencial de administração pública e diretrizes

de estrita observância da LRF. O recurso à contratação de serviços com fornecimento de mão de obra seria uma consequência então quase que inafastável da gestão do estado. Havendo necessidade de manter a máquina rodando, mas com restrições para contratações de estatutários, terceirizar atividades que não estivessem dentro de categorias vedadas pela lei foi a saída encontrada. O que faltava era a autorização legal para fundamentar os processos de contratações de fornecedores com mão de obra terceirizada.

O marco normativo autorizativo para a contratação de prestador de serviço com fornecimento contínuo de mão de obra no Estado de Minas Gerais é o Decreto Estadual nº 46.559 de 2014. Essa norma regula há mais de uma década a hipótese de contratação de prestador de serviços para fornecimento continuado de atividades que se caracterizem como acessórias, instrumentais ou complementares às atribuições legais dos órgãos e entidades do estado, desde que tais atividades não constituam sua atividade finalística (Minas Gerais, 2014).

O Decreto 46.559/14 delinea diversos aspectos da contratação de fornecedor de serviços dessa natureza, servindo também como ponto de partida para o desenho de gestão de contratos de terceirização que se desenvolveria no Estado de Minas Gerais. Tais aspectos, embora positivados como regras impostas à Administração, são consequência da consolidação de regras anteriores já utilizadas em outros níveis da federação, não significando, portanto, uma inovação mineira.

É no *caput* do art. 2º que são listadas as atividades que serão preferencialmente objeto de execução indireta. Importante notar que a norma estadual não dá o comando da obrigatoriedade da terceirização, mas sinaliza que esse caminho deverá ser seguido, salvo motivo contrário. Diz o dispositivo:

Art. 2º Serão objeto de execução indireta, preferencialmente, as atividades de limpeza, asseio e conservação, controle de entrada e saída de bens e pessoas, apoio administrativo, garçonaria, copeiria, preparo de alimentos, transporte de pessoas, cargas e expedientes, informática, reprografia, telecomunicações, central de atendimento e manutenção de prédios, equipamentos e instalações. (Minas Gerais, 2014).

A norma estadual manteve aberta a possibilidade de outras atividades serem objeto da execução indireta, desde justificado e aprovado pelo dirigente máximo do órgão ou entidade contratante. Essa justificativa deve demonstrar os resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

Já em relação às categorias de atividades que não podem ser objeto de execução indireta, o art. 3º previu dois casos:

Art. 3º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades:

I - inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo quando se tratar de cargo extinto ou em processo de extinção, no âmbito do quadro geral de pessoal;

II - caracterizadas pela relação de subordinação direta e de pessoalidade.

Nota-se, portanto, similaridades e diferenças em relação às normas federais. À época de entrada em vigência do Decreto Estadual nº 46.559/14, a Administração Pública Federal dispunha do Decreto nº 2.271 de 1997, instrumento normativo que regulamentava a contratação de serviços pela Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional. Nesta norma ficavam excluídas da possibilidade de contratação serviços que fornecessem atividades inerentes às categorias funcionais abrangidos por plano de cargos, salvo se existisse autorização legal ou na hipótese de cargo extinto ou em processo de extinção (Brasil, 1997).

O Decreto Federal 2.271 de 1997 foi revogado pelo Decreto Federal 9.507 de 2018, e este ampliou o escopo de atividades que não podem ser objeto de execução indireta, nos termos dos incisos I a IV do *caput* do art. 3º. O Decreto Estadual nº 46.559/14, por sua vez, não acompanhou a mudança da Administração Pública Federal, mantendo apenas as duas hipóteses já mencionadas.

Componentes básicos de planejamento foram contemplados pelo decreto mineiro, com menções aos elementos mínimos que obrigatoriamente devem estar presentes no termo de referência ou no projeto básico. Além disso, a modalidade de contratação não foi definida, sendo utilizada apenas a menção ao processo licitatório. Todavia, a hipótese de dispensa prevista no inciso XIII do art. 24 da Lei Federal 8.666/93, posteriormente

substituída pela hipótese do inciso IX do art. 75 da Lei Federal 14.133/21 foi lembrada e está presente no dispositivo (Minas Gerais, 2014). É justamente essa hipótese de dispensa de licitação que fornecerá o subsídio normativo autorizativo para o modelo de contratações que o Estado de Minas Gerais adota desde o ano de 2016.

Outros aspectos de planejamento e execução contratual previstos no Decreto Estadual nº 46.559/14 dizem respeito à medição da unidade quantitativa do serviço, a adoção de critérios objetivos para mensuração do serviço e aferição de resultados, vedações a determinadas cláusulas contratuais, com destaque para quaisquer disposições que impliquem subordinação dos empregados da contratada à contratante, aspectos editalícios, designação de fiscal e gestor de contrato e disposições sobre a competência orgânica para edição de normas complementares ao Decreto (Minas Gerais, 2014).

Algum tempo depois de editar o Decreto 46.559/14, o Estado de Minas Gerais editou outra norma que impactaria em larga escala a contratação de fornecedor de serviços com disponibilização de mão de obra. O Decreto Estadual nº 46.944 de 2016 centralizou na Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão a contratação e gerenciamento dos contratos administrativos para atendimento da demanda por bens e serviços de uso comum dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. Essa espécie contratual centralizadora de serviços comuns recebeu o nome de Contrato Corporativo, nomenclatura que permanece sendo utilizada até a presente data. Além disso, emergiram figuras com notável importância para a gestão de contratos dessa natureza, quais sejam, o gestor central, o gestor setorial e o fiscal do contrato, todos com atribuições próprias e essenciais para o planejamento e para a execução do contrato corporativo.

Nesse mesmo ano de 2016 outra normativa seria editada e se somaria aos Decretos 46.559/14 e 46.944/16 como as principais regras estaduais de terceirização da mão de obra no setor público mineiro. Por ato do Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, foi expedida a Resolução Seplag nº 16 de 8 de abril de 2016, fixando a centralização das contratações a que remete o Decreto nº 46.944/16 quando a contratada for a sociedade anônima Minas Gerais Administração e Serviços S.A. - MGS. Além de determinar que competiria ao extinto Centro de Serviços Compartilhados, o CSC, a coordenação dos procedimentos necessários à instrução processual e à formalização da contratação centralizada, ficou disposto na Resolução que as atividades de limpeza, asseio e conservação, controle de entrada e saída de bens e pessoas, apoio administrativo, garçonaria, copeiria, preparo de alimentos, transporte de pessoas, cargas e expedientes,

informática, reprografia, telecomunicações, central de atendimento e manutenção de prédios, equipamentos e instalações seriam preferencialmente objeto de execução indireta (Minas Gerais, 2016).

A Resolução nº 16 de 2016 representou importante marco normativo para a gestão contratual de fornecimento de serviços com mão de obra. Além de dispor sobre a unidade administrativa competente para realizar a gestão de contratos dessa natureza, a normativa delineou procedimentos que os órgãos e entidades devem seguir caso optem pela adesão a esse modelo jurídico gerencial, prevendo ainda a responsabilidade orçamentária e as necessárias providências para empenho, reforço, liquidação e pagamento das despesas decorrentes da contratação (Minas Gerais, 2016).

Em 2023, o Estado de Minas Gerais realizou uma reforma em sua estrutura orgânica por meio da Lei Estadual nº 24.213/23. Essa lei é regulamentada por diversos decretos, sendo o Decreto nº 48.636 de 2023 o instrumento normativo regulamentador da Seplag. Com as alterações dadas pelo Decreto nº 48.988/25 sobre o Decreto 48.636/23, o Centro de Serviços Compartilhados foi extinto e suas atribuições foram incorporadas à Superintendência Central de Atas e Contratos, com a Diretoria Central de Gestão de Contratos sendo a responsável pela gestão dos contratos corporativos, nos termos do *caput* do art. 67 do decreto retromencionado (Minas Gerais, 2023).

A tabela abaixo reúne as normas mencionadas e sintetiza suas disposições:

Tabela 2: Normas Estaduais sobre execução indireta de atividades da Administração Pública.

Normas Estaduais sobre execução indireta de atividades da Administração Pública		
Ano	Marco Normativo	Disposição
2014	Decreto Estadual 46.559	Regulamenta a contratação de fornecimento continuado de atividades acessórias, instrumentais ou complementares
2016	Decreto Estadual 46.944	Centraliza na Seplag as contratações para bens e

		serviços comuns do Poder Executivo Estadual
2016	Resolução Seplag nº 16 de 8 de abril	Dispõe sobre a centralização de contratos firmados junto à MGS e determina a preferência pela execução indireta para certas categorias de atividades
2023	Lei Estadual 24.213	Define a estrutura Orgânica do Poder Executivo Estadual
2023	Decreto Estadual nº 48.636	Dispõe sobre a competência para gestão dos contratos corporativos
2025	Resolução Seplag nº 63 de 1º de setembro	Determina a adoção do modelo de contratação centralizada, instituído pelo Decreto nº 46.944, de 29 de janeiro de 2016, para as contratações de prestação de serviços terceirizados realizadas junto à empresa Minas Gerais Administração e Serviços S.A. no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Todo esse movimento em Minas Gerais ganharia um novo capítulo no ano de 2024, quando o TCE cancelou a sua Súmula nº 35, que vedava a contratação indireta de pessoal que não fosse para desempenho de atividade-meio:

Nesse contexto, o TCEMG, em 28/5/2024, revogou a Súmula n. 35, que vedava, em regra, a contratação indireta de pessoal. O entendimento sumulado desse Tribunal restou ultrapassado diante das inovações legislativas, na medida em que permitia a contratação indireta apenas no desempenho das atividades-meio, relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores e outras assemelhadas. (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2025, p. 10).

Resta ainda mais uma característica da experiência mineira em terceirização na administração. O caso mineiro é peculiar, existindo um arranjo em que uma empresa estatal é contratada para fornecimento de serviços com oferta de mão de obra em dedicação exclusiva. Antes de passar para o estudo do regime jurídico aplicável aos contratos dessa natureza, é importante verificar a relação do estado com a MGS.

2.3. O caso mineiro: o contrato entre o Estado de Minas Gerais e a Minas Gerais Administração e Serviços S.A.

A Minas Gerais Administração e Serviços S.A. é uma estatal adquirida pelo Estado de Minas Gerais e pela Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais com fundamento no art. 125 da Lei Estadual 11.406/94. Está vinculado à Seplag e tem por finalidade a prestação de serviços técnicos, administrativos e gerais aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Após redação dada pela Lei Estadual nº 22.257 de 2016, a prestação de serviços da MGS se concentrou especialmente em (I) locação de mão-de-obra para conservação, limpeza, asseio, higienização, vigilância e serviços temporários; (II) administração de estacionamentos rotativos; (III) administração de condomínios; (IV) recuperação, manutenção e conservação de móveis, máquinas, equipamentos e aparelhos em geral; (V) conserto e manutenção de veículos; (VI) execução de serviços gráficos; (VII) administração de processos licitatórios e contratos administrativos; (VIII) transporte de valores, cargas e passageiros; (IX) fornecimento, revenda e administração de vale-transporte, vale-alimentação e outros tipos similares de vales ; e (X) administração e representação de ações trabalhistas.

Em seu estatuto, a MGS é definida como uma sociedade anônima de capital fechado e, por isso, com ações não abertas ao mercado. É uma empresa pública, tal qual definido nos termos do art. 3º da Lei Federal 13.303/16:

Art. 3º Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios (Brasil, 2016).

Seu objeto social é a prestação de serviços técnicos, administrativos e gerais aos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta de todos os entes federados. Ainda em seu estatuto, a empresa define ter a função social de proporcionar apoio logístico e humano à prestação de serviços públicos, à consecução das políticas públicas e às demais atividades desenvolvidas pela Administração Pública Direta e Indireta (MGS, Estatuto, 2025).

Após o movimento de centralização dos contratos firmados entre o Estado de Minas Gerais e a MGS, sobreveio o Contrato Corporativo nº 01/2016 celebrado entre o estado e a empresa. A contratação se fundamentou no inciso VIII do art. 24 da Lei Federal 8.666/93, que previa a dispensa para aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

Em seu objeto, previa-se:

O presente contrato tem por objeto a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, controle de entrada e saída de bens e pessoas, apoio administrativo e operacional, visando a atender a continuidades do fluxo dos trabalhos executados no âmbito das atividades-meio dos Órgãos e entidades anuentes do Estado de Minas Gerais, mediante planejamento das atividades na forma e condições estipuladas neste instrumento, anexos e na proposta da CONTRATADA, que integram esse instrumento (Minas Gerais, 2016).

Uma contratação de serviços prestados de forma contínua portanto. Além disso, os serviços previstos no objeto seriam prestados nas dependências dos órgãos e entidades que tivessem feito adesão a esse contrato. Decorre do contrato, também, que a mão de obra seria composta de empregados da MGS. Dito de outra maneira, esse contrato criou um arranjo em que empregados públicos executam atividades-meio nos órgãos e entidades integrantes da Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, tendo como base um contrato de prestação de serviços fundado em dispensa de licitação.

Essa peculiaridade mineira se mostraria satisfatória para os gestores estaduais, posto que no ano de 2021 um novo contrato entre o Estado de Minas Gerais e a MGS foi celebrado, com vigência de cinco anos e o seguinte objeto:

O presente contrato tem por objeto a prestação de serviços terceirizados que ocorrerá por preenchimento de postos de serviços do seguimento de limpeza, asseio e conservação, controle de entrada e saída de bens e pessoas, apoio administrativo, operacional e técnico, visando a atender a continuidade do fluxo dos trabalhos executados no âmbito das atividades meio dos ÓRGÃOS E ENTIDADES ANUENTES do Estado de Minas Gerais, mediante planejamento das atividades na forma e condições estipuladas neste contrato, nos anexos e na proposta da CONTRATADA, que integram esse instrumento (Minas Gerais, 2021).

Neste novo contrato a palavra “terceirização” aparece, ao contrário da redação utilizada no primeiro instrumento, que mencionava as atividades que comporiam os serviços a serem prestados, mas nenhuma menção aos vínculos entre contratante, contratada e os profissionais que executariam esses serviços. Elementos de gestão contratual permaneceram entre um e outro contratos. A centralização na Seplag, obrigatória por força das normas estaduais, a figura da entidade anuente que adere ao contrato para receber os serviços, as figuras do gestor central e dos gestores setoriais, entre outros aspectos.

3. REGIME JURÍDICO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AO PODER PÚBLICO COM MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA

3.1. Normas Gerais

No capítulo anterior foi apresentada uma síntese da trajetória regulamentar da terceirização no serviço público brasileiro e foi feito um recorte para o caso particular do Estado de Minas Gerais. Foi ainda apresentado um breve histórico sobre a relação entre a Administração Pública mineira e a empresa MGS com ênfase para os contratos corporativos firmados nos anos de 2016 e 2021. O presente capítulo se estrutura a partir desses contratos, buscando delimitar o escopo jurídico em que se insere a prestação de serviços com fornecimento de mão de obra terceirizada no contexto da relação entre o Estado de Minas Gerais e a MGS.

Tratando-se de um contrato da Administração Pública, existem regras e princípios aplicáveis a todas as fases da contratação, constituindo assim um regime jurídico aplicável a essa espécie contratual. Essa expressão “contrato da Administração Pública” abrange todas as contratações feitas pelo Poder Público, sejam aquelas que estão sob regime de direito privado, sejam as que estão submetidas ao regime de direito público. Por ser especificamente um contrato em que a Administração celebra com pessoas jurídicas ou pessoas físicas para alcançar objetivos com finalidade pública, dentro de um sistema jurídico fundamentado em direito público, então se diz que é um contrato administrativo (Di Pietro, 2023).

O contrato administrativo é típico da Administração Pública, sendo nessa qualidade objeto da incidência de normas do direito público e, supletivamente, de normas do direito privado. O regime jurídico é o que marca a diferença entre contratos privados e contratos públicos, e o interesse público precisa estar presente nestes contratos. Por isso, são aplicáveis as regras vigentes para os processos licitatórios ou de contratação direta, em nível geral se aplicando as normas editadas pela União, como a lei de licitações, e em nível específico as normas editadas pelos demais entes federados dentro de suas esferas de competências (Carvalho Filho, 2014).

A competência da União reside na edição de normas gerais, enquanto os demais entes possuem competência para legislar especificamente sobre o tema. Assim, a competência para legislar sobre as contratações submetidas ao regime jurídico aplicável aos contratos administrativos é concorrente entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Todavia, esses entes subnacionais podem legislar de forma suplementar sobre os contratos administrativos em geral ou sobre a disciplina de contratos específicos, respeitadas as regras gerais da União (Mazza, 2022).

Este é o caso do contrato analisado no presente trabalho, pois as partes se submetem ao regime geral ditado pela Lei Federal nº 8.666/93, por terem celebrado os pactos antes da obrigatoriedade de uso da Lei 14.133/21. Havendo novo contrato celebrado, não será o caso de utilização de Lei 8.666/93, dado o espaçamento temporal entre a revogação dessa e da obrigatoriedade da Nova Lei de Licitações. Ainda, existem disposições normativas estaduais específicas para esta espécie contratual, como visto em retrospecto no capítulo anterior.

No comparativo entre a Lei 8.666/93 e a Lei 14.133/21, tem-se o seguinte:

Tabela 3: Comparativo entre as Leis 8.666/93 e 14.133/21 - Regime aplicável.

Comparativo Leis 8.666/93 e 14.133/21 - Regime aplicável	
Lei 8.666/93	Lei 14.133/21
<p>Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.</p> <p>§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.</p> <p>§ 2º Os contratos decorrentes de</p>	<p>Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.</p> <p>§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.</p> <p>§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições</p>

<p>dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta.</p>	<p>para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.</p>
---	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

Definido o regime jurídico aplicável, cabe discorrer sobre o procedimento de contratação, isto é, o caso geral de licitação e a hipótese de dispensa em que se fundamentam os contratos corporativo do Estado de Minas Gerais.

3.1.1. O procedimento licitatório e a dispensa de licitação

A licitação é um procedimento administrativo, o que significa fazer referência a uma série de atos que preparam a chegada a um fim buscado pela Administração Pública. Nesse procedimento coexistem atos e fatos da Administração e atos e fatos do particular que pretende contratar com a licitação. No direito pátrio, a Lei 8.666/93 indica em seu art. 3º quais são os objetivos da licitação, de tal forma que, a partir da leitura do referido dispositivo, pode-se dizer que a licitação de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, promovendo o desenvolvimento nacional e garantindo a isonomia de tratamento entre os licitantes. Já a Lei 14.133/21 amplia esse rol de objetivos elencados pela Lei 8.666/93, dispondo em seu art. 11 que as licitações visam a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, assegurar tratamento isonômico e a justa competição entre os licitantes, evitar o sobrepreço ou os preços manifestamente inexequíveis e o superfaturamento, incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (Di Pietro, 2023)

Outra forma de conceituar a licitação é defini-la como procedimento obrigatório que antecede a celebração de contratos pela Administração Pública. A razão de existir dessa exigência reside no fato de que o Poder Público não pode escolher livremente um fornecedor qualquer, como fazem as empresas privadas. Os imperativos da isonomia, impessoalidade, moralidade e indisponibilidade do interesse público, que informam a atuação da Administração, obrigam à realização de um processo público para seleção

imparcial da melhor proposta, garantindo iguais condições a todos que queiram concorrer para a celebração do contrato (Mazza, 2022).

Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 536) sintetiza a licitação como:

(...) um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

Embora o procedimento licitatório seja a regra para as contratações feitas pela Administração Pública, existem casos em que ela pode ser dispensada e, em outros casos, em que ela é inexigível. Tanto para a dispensa de licitação quanto para a inexigibilidade de licitação é utilizada a expressão contratação direta. Justen Filho (2019, p. 475) discorre que:

É usual se afirmar que a "supremacia do interesse público" fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação prévia para contratações da Administração Pública — o que significa, em outras palavras, que a licitação é um pressuposto do desempenho satisfatório pelo Estado das funções administrativas a ele atribuídas. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a realização adequada das funções estatais. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício dos fins buscados pelo Estado e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras.

Os dois estatutos das regras gerais de licitação, Lei 8.666/93 e Lei 14.133/21, elencam um rol de possibilidades para contratação direta. Para os casos de dispensa de licitação existem duas possibilidades: dispensa em razão do valor e dispensa motivada em casos específicos. As dispensas motivadas por valor constam dos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/93 e dos incisos I e II do art. 75 da Lei 14.133/21. Os casos específicos são aqueles

previstos a partir do inciso III do art. 24 da Lei 8.666/93 e a partir do inciso III do art. 75 da Lei 14.133/21.

Ambos os contratos corporativos de prestação de serviços com mão de obra terceirizada indicaram o fundamento legal da dispensa de licitação pautado na contratação de entidade criada com propósito específico. Essa entidade é a MGS, e o autorizativo legal, para a Lei 8.666/93 é o inciso VIII do art. 24, com correspondência no inciso IX do art. 75 da Lei Federal 14.133/21:

Tabela 4: Comparativo Leis 8.666/93 e 14.133/21

Comparativo Leis 8.666/93 e 14.133/21	
Lei 8.666/93	Lei 14.133/21
Art. 24. É dispensável a licitação:	Art. 75. É dispensável a licitação:
VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;	IX - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dois dispositivos apresentam redação similar, com a ressalva que na nova lei de licitações foi suprimida a exigência de que a entidade tenha sido criada antes da entrada em vigência da lei. Com fundamento no inciso VIII do art. 24 da Lei 8.666/93, a contratação da MGS parte do princípio de que esta empresa controlada pelo Estado de Minas Gerais se qualifica no requisito subjetivo que a lei impõe para essa hipótese de dispensa do certame.

A Lei 14.133/21 se refere à contratação direta como um processo que deve ser obrigatoriamente instruído com determinados documentos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial (Brasil, 2021).

Esse rol de documentos é mais robusto do que aquele previsto na Lei 8.666/93:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados (Brasil, 1993).

A ampliação e inclusão em lei geral dos documentos necessários para instrução da dispensa de licitação é um indicador de amadurecimento da Administração Pública no que diz respeito às contratações públicas. O dispositivo da Lei 14.133/21 incorpora elementos que já eram previstos nas regulamentações infralegais, tanto em nível nacional quanto em nível dos demais entes federados. Sobre a coexistência de múltiplos regramentos no ordenamento pátrio, assinala Marçal Justen Filho (2019, p. 648):

É extremamente recomendável que cada ente federativo e cada entidade administrativa edite normas regulamentares disciplinando o procedimento a ser adotado para as contratações diretas realizadas em seu âmbito. Isso significará a realização de um procedimento de contratação, cujo desenvolvimento comprovará, de modo objetivo, ter sido adotada a solução mais vantajosa. É evidente que esses procedimentos de contratação direta deverão ser adaptados às características de cada situação considerada.

Oportunamente, as regras específicas do Estado de Minas Gerais, brevemente expostas no capítulo anterior, serão apresentadas e discutidas em detalhe. Isso é necessário porque as normas estaduais coexistem com as normas federais, de modo que a compreensão do regime jurídico aplicável aos contratos objeto deste trabalho monográfico só pode ser plenamente satisfeita com o exame das disposições pertinentes à espécie contratual em questão.

3.1.2. Planejamento das contratações públicas

Um dos aspectos das contratações públicas é o planejamento. O Decreto-Lei 200/67 elencou em seu art. 6º o planejamento, junto da coordenação, descentralização, controle e

delegação de competências como princípios fundamentais que a Administração Pública deve obedecer. Em termos de regulamentação, A Instrução Normativa nº 5 de 26 de maio de 2017 elencou o planejamento como uma das três fases nas contratações que visem execuções indiretas:

Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber:

I - as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;

II - os critérios e práticas de sustentabilidade; e

III - o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver (Brasil, 2017).

O art. 20 da referida resolução previu três etapas no planejamento da contratação:

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

III - Termo de Referência ou Projeto Básico (Brasil, 2017).

Em relação aos procedimentos iniciais do planejamento, a instrução previu também:

Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:

I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:

a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso;

b) a quantidade de serviço a ser contratada;

c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e

d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar 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, observado o disposto no § 1º do art. 22;

II - envio do documento de que trata o inciso I deste artigo ao setor de licitações do órgão ou entidade; e

III - designação formal da equipe de Planejamento da Contratação pela autoridade competente do setor de licitações (Brasil, 2017).

A Lei 14.133/21 incorporou aspectos já previstos na IN nº 5/2017. Em seu art. 6º, inciso XX definiu o ETP como:

XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação (Brasil, 2021).

A nova lei de licitações também definiu o que é o termo de referência, instrumento de planejamento que não tinha previsão na Lei 8.666/93, existindo em outras normativas. No inciso XXIII do art. 6º, o TR e seus elementos obrigatórios ficaram definidos como:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária (Brasil, 2021).

O planejamento é uma importante etapa da contratação pública, pois é onde a administração define com precisão sua real necessidade, avalia os riscos, estuda a melhores soluções e estima os custos. Essa fase é necessária para garantir a eficiência no uso dos recursos públicos e, de maneira extensiva, a legalidade de todo o processo. Um planejamento bem executado previne o desperdício, o sobrepreço ou o preço inexequível e os fracassos na execução do contrato, assegurando que a solução adquirida efetivamente atenda ao interesse público com a máxima vantajosidade.

Outro elemento do planejamento é a gestão do risco. Quando se fala em gestão do risco aplicada às contratações públicas, o que se faz referência é a dois subprocessos que ocorrem no macroprocesso licitatório: o mapa de riscos e a matriz de riscos. O mapa de riscos já estava previsto na IN nº 5 de 2017 e consiste em uma série de verificações de identificação de risco, suas causas, consequências, impactos, responsabilidades e estratégias de mitigação ou prevenção. Já a matriz de risco se refere a uma cláusula contratual que define a alocação do risco em relação a uma dada relação de equilíbrio econômico-financeiro inicialmente estabelecida no contrato. A matriz de risco será vista em

detalhes mais adiante, juntamente das hipóteses de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

3.1.3. Gestor e fiscal de contrato

A nova lei de licitações fixou a figura do agente contratação dentro da sistemática dos agentes públicos que devem conduzir as funções de execução dos procedimentos previstos em lei. Nos termos do *caput* art. 8º:

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação (Brasil, 2021).

Duas figuras de apoio ao agente de contratação merecem destaque: o fiscal do contrato e o gestor do contrato. O parágrafo 3º do art. 8º faz referência a esses agentes públicos nos seguintes termos:

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei (Brasil, 2021).

No nível federal, o regulamento do parágrafo 3º do art. 8º está contido no Decreto nº 11.246 de 2022. Um princípio trazido pelo regulamento é o da segregação de funções, previsto no art. 12 do decreto, que versa sobre a vedação de designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação. Mais adiante, é definido o que se entende como gestão de contrato e as dimensões de fiscalização do contrato:

Art. 19. Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - gestão de contrato - a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial e dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, à alteração, ao reequilíbrio, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções e à extinção dos contratos, entre outros;

II - fiscalização técnica - o acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estabelecidos no edital, para fins de pagamento, conforme o resultado pretendido pela administração, com o eventual auxílio da fiscalização administrativa;

III - fiscalização administrativa - o acompanhamento dos aspectos administrativos contratuais quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e quanto ao controle do contrato administrativo no que se refere a revisões, a reajustes, a repactuações e a providências tempestivas nas hipóteses de inadimplemento; e

IV - fiscalização setorial - o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação do objeto ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um órgão ou uma entidade (Brasil, 2022).

As atividades de gestão e de fiscalização dos contratos deverão ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática e exercidas por agentes públicos, por equipe de fiscalização ou por agente público único, assegurada a distinção das atividades. Para a fiscalização setorial a que se refere o inciso IV, o órgão ou a entidade poderá designar representantes para atuarem como fiscais setoriais nos locais de execução do contrato (Brasil, 2022).

3.1.4. O contrato administrativo e suas especificidades

O contrato administrativo é essencialmente um acordo voluntário celebrado entre as partes contratantes, ligadas uma à outra reciprocamente, com interesses e finalidades que se apresentam como contraditórios e opostos, havendo produção de efeitos jurídicos para as

partes contratantes, ou seja, a criação de direitos e obrigações recíprocos. A vontade contratual que as partes expressam no instrumento é o primeiro elemento do contrato administrativo, enquanto os interesses e finalidades visados pela Administração e pelo contratado se configuram como o segundo elemento. Os direitos e as obrigações contraídas formam, por fim, o terceiro elemento presente no contrato administrativo (Di Pietro, 2023).

A relação contratual estabelecida em um contrato administrativo possui algumas peculiaridades. Uma delas é o formalismo, pois além do consenso entre as partes, ainda é necessário que requisitos internos e externos sejam observados. Outra é a comutatividade, posto que há equivalência entre as obrigações assumidas. A confiança recíproca, isto é, a natureza *intuitu personae* é mais uma peculiaridade, dado que o contrato é, a princípio, aquele que apresentou as melhores condições de contratar com a Administração. Por fim, a bilateralidade indica que o contrato resume obrigações para ambas as partes (Carvalho Filho, 2014).

A desigualdade entre as partes é outra característica que marca o contrato administrativo. Nesse gênero contratual, as partes não estão em posição de igualdade porque o interesse público reveste os interesses que a Administração Pública convencionou no instrumento. Assim, ao invés da horizontalidade verificada em contratos privados, o contrato administrativo é marcado pela verticalidade, com a presença de cláusulas exorbitantes. Essas são cláusulas que dispõem de poderes especiais à Administração, colocando-a em uma posição superior em relação à parte contratada. A aplicação de sanções contratuais, a alteração unilateral do objeto do contrato e a possibilidade de revogação unilateral do contrato por razões de interesse público são exemplos de cláusulas exorbitantes (Mazza, 2022).

As cláusulas contratuais obrigatórias tinham previsão na Lei 8.666/93 e permanecem previstas na Lei 14.133/21. A tabela abaixo identifica os dispositivos e as previsões obrigatórias nos contratos administrativos em ambas as leis:

Tabela 5: Comparativo entre as Leis 8.666/93 e 14.133/21 - Cláusulas obrigatórias.

Comparativo Leis 8.666/93 e 14.133/21 - Cláusulas obrigatórias	
Lei 8.666/93	Lei 14.133/21
Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:	Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
I - o objeto e seus elementos	I - o objeto e seus elementos

característicos;	característicos;
II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;	II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;	III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;	IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;	V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;	VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;	VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
VIII - os casos de rescisão;	VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e

	da categoria econômica;
IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;	IX - a matriz de risco, quando for o caso;
X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;	X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;	XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;	XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.	XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
	XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
	XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
	XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do

	contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
	XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
	XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
	XIX - os casos de extinção.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os contratos corporativos celebrados nos anos de 2016 e 2021 seguiram as regras da antiga lei de licitações, uma vez que a obrigatoriedade da nova lei de licitações só viria a ocorrer no ano de 2024. As cláusulas obrigatórias, ou necessárias - seguindo a terminologia empregada pela lei – quando cabíveis, deveriam estar presentes pois esse era o comando imposto pelo legislador.

Por outro lado, pode-se pensar também que o contrato dispõe de cláusulas essenciais ou não essenciais, ou ainda necessárias ou acessórias. As cláusulas não essenciais ou acessórias podem ser omitidas sem que exista um prejuízo para a formalização do instrumento contratual. Já as cláusulas essenciais ou necessárias, caso não presentes, tornam o ato inválido (Furtado *et al*, 2023, p. 466). Portanto, sendo cláusulas necessárias, sua presença no contrato é indispensável. Todavia, a essencialidade dessas cláusulas dá pistas sobre qual deve ser o seu conteúdo, ou seja, expressa um comando geral sobre o conteúdo do contrato, mas não define esse conteúdo para as várias espécies contratuais possíveis.

3.1.5. O contrato administrativo de prestação de serviço com mão de obra terceirizada

O caso do corporativo é o de um contrato de prestação de serviços, com a obrigação se traduzindo em um fazer que o contratado disporá à contratante. Os regimes de execução dos contratos de serviços podem ser os de empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, empreitada integral e tarefa. Os serviços dividem-se em serviços comuns e serviços especializados. Serviços comuns são aqueles em que o prestador não necessita de uma habilitação específica, sendo o caso dos serviços de limpeza, pintura e vigilância, por exemplo. Já os serviços especializados exigem um alto grau de aperfeiçoamento técnico, o que os destaca em relação aos serviços comuns (Carvalho Filho, 2014).

O objeto do contrato corporativo é a prestação de serviços terceirizados para determinadas categorias de atividades. Como a terceirização envolve o fornecimento de mão de obra terceirizada, a Súmula nº 331 do TST se aplica ao contrato. Dita a súmula:

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res.

174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a personalidade e a subordinação direta.

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

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações

da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. (Tribunal Superior do Trabalho, 2011).

Há na Lei 8.666/93 e na Lei 14.133/21 a previsão de que a inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não ensejará a transferência para a Administração a responsabilidade pelo seu pagamento. Porém, no caso da Lei 8.666/93, a previsão se dá para os contratos do qual a referida legislação dispõe, o que não é o caso de contratos de fornecimento de mão de obra terceirizada. Já a Lei 14.133/21 incluiu disposição específica para as contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra:

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

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

§ 2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado. (Brasil, 2021).

Nota-se que na nova lei de licitações já existe a previsão de que a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas, desde que comprovada a falha na fiscalização do cumprimento das

obrigações do contratado. Tal disposição evidencia que a nova lei incorporou prescrições da Súmula nº 331 do TST, especificamente os itens IV, V e VI. Além deles, a nova lei trouxe ainda em *numerus apertus* medidas as medidas que a Administração poderá tomar para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas, como a exigência de garantias, o condicionamento do pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas, entre outras.

Ainda em exame da Súmula nº 331, é necessário assinalar que é importante verificar a não existência de pessoalidade e subordinação para que se caracteriza a terceirização lícita, em prejuízo da terceirização ilícita. Sob a forma de prestação de serviços, entende-se ser a terceirização lícita, enquanto o fornecimento de mão de obra sem estar caracterizada a prestação de serviços pela contratada é entendida como terceirização ilícita. Isso é importante porque estando presentes a pessoalidade e a subordinação, surge o vínculo empregatício e a figura da contratada passa a ser de pessoa interposta (Di Pietro, 2023).

Oliveira Ramos (*apud* Di Pietro, 2023, n.p.), ao falar do tema, explica que:

A subordinação pode ser entendida como consequência do poder concedido ao empregador de, organizando e controlando os fatores de produção, dirigir a realização dos trabalhos, inclusive exercendo poder disciplinar. O empregado, ao depender juridicamente do empregador, subordina-se contratualmente ao seu poder de comando, submetendo-se às suas ordens. A subordinação necessária para configurar o vínculo de emprego na terceirização não é a meramente técnica, até porque, como ensina Sergio Pinto Martins, nem sempre há subordinação técnica entre empregado e empregador, como acontece, por vezes, com altos empregados ou empregados especializados. É necessário, pois, que o tomador dirija os serviços diretamente, dando ordens aos empregados da contratante e submetendo-os ao seu poder disciplinar, para que se caracterize o requisito da subordinação.

No que diz respeito à pessoalidade, a questão central é que essa remete ao contrato de trabalho que só pode ser firmado com pessoa física, e pressupõe a realização de atividade por sujeito certo e determinado, caracterizando assim o *intuitu personae*. A terceirização lícita não representa mera intermediação de mão de obra, de tal maneira que é irrelevante

para a Administração Pública, na qualidade de tomadora do serviço prestado, a identidade da pessoa que desempenha a atividade (Di Pietro, 2023).

O contrato corporativo de 2021 previu que os serviços devem ser prestados nas dependências dos anuentes que fizeram adesão ao contrato, observadas as exigências e obrigações previamente apresentadas na proposta comercial, incluindo atribuições de cada posto de serviço, jornadas de trabalho e horários de trabalho. Há ainda a previsão de que os serviços relacionados ao objeto de contrato devem ser executados por pessoal cuja responsabilidade trabalhista da contratada. Isso sinaliza a consagração da Súmula nº 331 no contrato corporativo, pois caso contrário, incorreria a Administração no risco de criar vínculo trabalhista com os trabalhadores que executam as atividades.

3.1.6. Equilíbrio econômico-financeiro e casos de reequilíbrio

O contrato administrativo pressupõe a existência de um equilíbrio econômico-financeiro, sendo este essencialmente a relação estabelecida entre o encargo assumido pelo contratado e a contraprestação assegurada pela Administração. O equilíbrio é dinâmico, podendo se romper mais fácil do que no direito privado. Isso ensejou a elaboração de uma teoria do equilíbrio econômico do contrato administrativo. Basicamente, prevê-se a força maior e três áleas ou riscos que são enfrentados pelo particular que contrata com a Administração: a álea ordinária, a álea administrativa e a álea econômica (Di Pietro, 2023).

O risco inerente ao contrato leva à possibilidade de alterações contratuais, isto é, abre margem para reajustes e revisões contratuais. O reajuste pode ser caracterizado como uma fórmula de prevenção que as partes já preveem para prevenir os impactos da variação de custos no serviço prestado. A repactuação é outra forma de reequilíbrio, ocorrendo quando a recomposição de preços é efetivada com base na variação de custos de insumos previstos na memória de preços que compõe o valor do contrato (Carvalho Filho, 2014).

A respeito do reajuste contratual, Marçal Justen Filho (2019, p. 1.180) pontua que:

O particular é obrigado a manter os seus preços inalterados pelo período de até doze meses (computados a partir da data da apresentação da proposta ou daquela a que se referir o orçamento). Ultrapassado esse prazo, o particular tem direito a uma compensação pela variação de preços produzida pela inflação. No entanto, a

ausência de previsão contratual impede a aplicação do reajuste. Em tal caso, a solução será a recomposição da equação econômico-financeira por meio da revisão de preços. O particular manterá o direito à compensação pelas perdas derivadas da inflação.

Ainda sobre o reajuste, Alexandre Mazza (Mazza, 2022, n.p.) assinala:

Reajuste é a terminologia apropriada para denominar a atualização do valor remuneratório ante as perdas inflacionárias ou majoração nos insumos. Normalmente, as regras de reajuste têm previsão contratual e são formalizadas por meio de instituto denominado apostila.

O contrato corporativo utiliza o instituto do apostilamento para reajustar preços dos postos de serviços e outros itens que sofrem alterações em razão das convenções coletivas de trabalho. Cada alteração é incluída em um termo de apostilamento que incluíra alterações nos preços dos postos, nos eventos – ou itens- e a relação de sindicatos a que se vinculam as categorias profissionais dos trabalhadores que executam as atividades relacionadas ao serviço contratado.

A repactuação virá nos casos das áleas administrativas e econômica, com o direito do contratado de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, tendo em vista o conteúdo do artigo 37, XXI da Constituição Federal que exige, para as licitações, a manutenção das condições efetivas da proposta:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 1988).

A Lei 8.666/93 trouxe na alínea “d” do inciso II do art. 65 a previsão de alteração contratual motivada pelo reestabelecimento da relação inicialmente disposta no contrato:

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na

hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual (Brasil, 1993).

A Lei 14.133/21 trouxe disposição semelhante na alínea “d” do inciso II do art. 124:

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de conseqüências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato (Brasil, 2021).

Sobre o restabelecimento da relação inicialmente pactuada, o que houve foi a expressa admissão de que o direito ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro é devido mesmo quando a origem do desequilíbrio resida em eventos previsíveis, mas cujas conseqüências sejam imprevisíveis. A Administração, portanto, tem o dever de ampliar a remuneração devida ao particular proporcionalmente ao aumento dos custos suportados, restaurando-se a situação original (Justen Filho, 2019).

O Tribunal de Contas da União já admitiu o restabelecimento do equilíbrio contratual em casos de redução nos custos componentes do preço do serviço contratado, indicando também ser o caso de alteração contratual:

Em vinculação ao art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/93, o equilíbrio entre os encargos e a respectiva contraprestação remuneratória deve ser mantido durante todo o contrato. Assim, se as despesas diminuíram - ao se executar somente parte do contratado com canteiro - os pagamentos devem, também, seguir a mesma proporção. Ignorar essa máxima, aí sim, seria causar o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, em arrepio a disposições de porte constitucional; (Tribunal de Contas da União, 2012).

Seja nas disposições da Lei 8.666/93, seja nas da Lei 14.133/21, o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro integra as alterações contratuais possíveis a partir de acordo entre as partes contratantes. Não obstante, as duas legislações previram a possibilidade de alteração contratual unilateral por parte da Administração Pública. O

aditamento contratual unilateral que aumenta os encargos contratado também ensejam o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato. Tal previsão está disposta no parágrafo 6º do art. 65 da Lei 8.666/93 e no art. 130 da Lei 14.133/21.

Caso da álea administrativa que merece destaque é o da alteração unilateral do contrato com variação de 25% nos montantes contratados em contratos de prestação de serviços. Esses limites estão previstos nos parágrafos 1º e 4º do art. 65 da Lei 8.666/93 e arts. 104 e, I e 105 da Lei 14.133/21, vedada a alteração do objeto em razão dos acréscimos (Di Pietro, 2023).

A Advocacia-Geral da União possui orientação normativa a respeito das supressões e acréscimos derivados de alterações contratuais unilaterais. Na Orientação Normativa 50/2013 consta que:

I – os acréscimos e as supressões do objeto contratual devem ser sempre calculados sobre o valor inicial do contrato atualizado, aplicando-se de forma isolada os limites percentuais previstos em lei ao conjunto de acréscimos e supressões, vedada a compensação de acréscimos e supressões entre itens distintos, não se admitindo que a supressão de quantitativos de um ou mais itens seja compensada por acréscimos de itens diferentes ou pela inclusão de novos itens. II – no âmbito do mesmo item, o restabelecimento parcial ou total de quantitativo anteriormente suprimido não representa compensação vedada, desde que sejam observadas as mesmas condições e preços iniciais pactuados, não haja fraude ao certame ou à contratação direta, jogo de planilha, nem descaracterização do objeto, sendo juridicamente possível, além do restabelecimento, a realização de aditamentos para novos acréscimos ou supressões, observados os limites legais para alterações do objeto em relação ao valor inicial e atualizado do contrato (Advocacia-Geral da União, 2012).

Seguindo essa orientação, o Conselho da Justiça Federal emitiu o Enunciado CJP 28/2023, dispondo:

A base de cálculo para a incidência dos limites de alterações contratuais do objeto relaciona-se com o critério de julgamento da licitação e da adjudicação do objeto. Em contratos derivados de licitação, em que o critério de julgamento tenha sido o menor preço

por item, com adjudicação por item, o limite legal para as alterações deve ser calculado sobre o valor do item que sofrerá a alteração. No contrato derivado de licitação com critério de julgamento menor preço global e adjudicação global, o limite das alterações deve ser calculado sobre o valor inicial atualizado do contrato, ainda que a alteração recaia sobre um ou alguns itens, vedando-se a compensação entre acréscimos e supressões, nos termos da Orientação Normativa AGU n. 50 (Conselho da Justiça Federal, 2023).

O contrato corporativo celebrado entre o Estado de Minas Gerais e a MGS é um contrato de serviço contínuo de dedicação exclusiva de mão de obra. Para contratos dessa natureza, a nova lei previu o instituto da repactuação, definida como forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio de análise de variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra (Di Pietro, 2023).

A nova lei definiu no art. 136 quais registros prescindem de aditivo contratual, bastando o apostilamento:

Art. 136. Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, como nas seguintes situações:

I - variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato;

II - atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstas no contrato;

III - alterações na razão ou na denominação social do contratado;

IV - empenho de dotações orçamentárias. (Brasil, 2021).

A variação do valor do contrato que faz jus à repactuação pode ser apostilada, portanto. Embora exista previsão de que a repactuação deve observar interregno mínimo de um ano contado da apresentação da proposta feita pela contratada ou da data da última repactuação, o parágrafo 4º do art. 135 na nova lei dispôs que a repactuação poderá ser

dividida em tantas parcelas quanto forem necessárias, observado o princípio da anualidade do reajuste de preços da contratação, podendo ser realizada em momentos distintos para discutir a variação de custos que tenham sua anualidade resultante em datas diferenciadas, como os decorrentes de mão de obra e os decorrentes dos insumos necessários à execução dos serviços.

3.1.6.1. Alocação de riscos e reequilíbrio econômico-financeiro

Uma característica dos contratos corporativos de 2016 e 2021 é o seu elevado valor, ambos ultrapassando a casa dos bilhões de reais. Contratos com valores extremamente elevados, especificamente aqueles com maiores que R\$ 250.902.323,87 para valores segundo o Decreto 12.343/2024 são considerados de grande vulto, conforme previsão do inciso XXII do art. 6º da Lei 14.133/21. Para esses contratos é obrigatória a presença de matriz de risco que, segundo o inciso XXVII e alíneas do art. 6º são:

XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;

b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;

c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia (Brasil, 2021).

Uma das consequências da adoção de cláusula de alocação de riscos é a possibilidade de as partes renunciarem o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro em razão da ocorrência de um ou mais eventos de risco previstos na cláusula. Sobre isso, o parágrafo 5º do art. 103 da Lei 14.133/21 dispõe:

§ 5º Sempre que atendidas as condições do contrato e da matriz de alocação de riscos, será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos, exceto no que se refere:

I - às alterações unilaterais determinadas pela Administração, nas hipóteses do inciso I do caput do art. 124 desta Lei;

II - ao aumento ou à redução, por legislação superveniente, dos tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato (Brasil, 2021).

A matriz de risco se vale do mapa de riscos, peça técnica que cataloga todos os possíveis eventos para, daí em diante, inscrever no contrato os riscos que são alocados para uma e para outra partes. Sua construção demanda cautela, de tal maneira que se considerem eventos que podem interferir na execução contratual. A nova lei de licitações também determinou que a matriz deve estabelecer os mecanismos para afastar o risco e mitigar seus efeitos (Dias, 2023).

O TCU recomendou, no acórdão 1.182/2025, algumas diretrizes cabíveis para a elaboração da matriz de riscos:

9.4.1. detalhamento claro, exaustivo e objetivo dos eventos supervenientes considerados como riscos, discriminando aqueles atribuídos à administração, à contratada ou partilhados entre as partes, com base em critérios técnicos e jurídicos coerentes com o regime de execução adotado;

9.4.2. compatibilização da matriz de riscos com o tipo de regime contratual, especialmente no caso de empreitada por preço unitário (EPU), observando que, conforme a jurisprudência do TCU, esse regime transfere à administração alguns riscos, como os de variação nos quantitativos de serviços contratados, não sendo adequada a

simples transposição de modelos utilizados em contratações integradas ou por preço global;

9.4.3. indicação expressa das premissas utilizadas para alocação de cada risco, inclusive quanto à natureza do risco (exógeno ou endógeno), probabilidade de ocorrência, impacto financeiro estimado e mecanismos de mitigação;

9.4.4. compatibilização da matriz de riscos com os demais elementos contratuais e com o projeto executivo vinculante, conforme disposto no inciso II do art. 92 da Lei 14.133/2021, de modo a garantir coerência entre planejamento, orçamento e obrigações contratuais;

9.4.5. institucionalização de modelos-padrão de matriz de riscos para os diferentes regimes de execução contratual, com possibilidade de ajustes conforme as peculiaridades de cada obra, e com base em boas práticas nacionais e internacionais já consolidadas; e

9.4.6. submissão prévia da matriz de riscos à análise jurídica e técnica, antes da publicação do edital, com especial atenção à verificação de sua aplicabilidade concreta e adequação à realidade do empreendimento. (Tribunal de Contas da União, 2025).

Ocorre que a lei não determinou a metodologia específica para a confecção da matriz de riscos, seus parâmetros e procedimentos, limitando-se a facultar a adoção de métodos usualmente utilizados por entidades públicas e privadas (Dias, 2023). O parágrafo 6º do art. 103 da Lei 14.133/21 trata do assunto:

§ 6º Na alocação de que trata o caput deste artigo, poderão ser adotados métodos e padrões usualmente utilizados por entidades públicas e privadas, e os ministérios e secretarias supervisores dos órgãos e das entidades da Administração Pública poderão definir os parâmetros e o detalhamento dos procedimentos necessários a sua identificação, alocação e quantificação financeira (Brasil, 2021).

3.1.7. Fim da vigência contratual

Todo contrato eventualmente chega a um fim, seja por decurso do seu prazo de vigência, seja por alguma hipótese de rescisão ou extinção. Na sistemática da Lei 8.666/93 são previstos três tipos de rescisão: unilateral, amigável ou judicial. A rescisão judicial normalmente ocorre quando o contratado aciona o Judiciário em razão de inadimplemento

da Administração Pública. A rescisão unilateral, por sua vez, é uma faculdade exclusiva da Administração, dadas as hipóteses conferidas pela lei. A Lei 14.133/21 repete essas possibilidades, acrescentando a possibilidade de rescisão por decisão arbitral (Di Pietro, 2023).

Uma questão que emerge quando se avalia as hipóteses de fim do vínculo contratual é relacionada aos efeitos do término do contrato para as atividades da Administração. Na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, há disposição sobre vedação às decisões com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas consequências práticas da decisão. Regulamentando a norma, o Decreto 9.830/19 define os valores jurídicos abstratos como aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

Ainda que não se esteja afirmando que os casos de rescisão e extinção possíveis para o contrato corporativo mantenham relação com valores jurídicos abstratos, é de indagar o que ocorrerá quando o contrato chegar ao seu fim, seja pelo decurso de sua vigência, seja por um caso de extinção ou rescisão. Uma possibilidade é a de renovação contratual, isto é, a de celebração de novo contrato. Outra é a de prorrogação da vigência, nos termos e prazos previstos em lei. Todavia, não havendo renovação ou prorrogação, o único desfecho possível é o término do vínculo entre as partes, independentemente do fundamento legal, resta indagar qual outra possibilidade o Estado de Minas Gerais possui levando em consideração não apenas as restrições de gastos com pessoal, mas também as soluções de mercado e a capacidade dos agentes privados de fornecerem serviço que atenda às necessidades da Administração Pública do Estado tanto em quantidade como em qualidade.

3.2. Normas estaduais

A par da competência da União para expedição de normas gerais sobre licitações está a competência dos entes federados para tratar do tema em suas esferas de competência, emitindo normas específicas a partir do exercício da faculdade prevista no parágrafo 2º do art. 24 da Constituição Federal. Nesse sentido, o Estado de Minas Gerais possui normas próprias sobre o processo de contratação de prestador de serviço com terceirização de mão de obra, cabendo examinar mais detidamente.

A regulamentação das contratações de prestadores de serviço com mão de obra terceirizada no Estado de Minas Gerais tem seu ponto de partida no Decreto 46.559/16.

Esse decreto estabelece as regras para a contratação de serviços continuados com execução indireta pela Administração Pública do Poder Executivo Estadual. A norma se aplica apenas aos serviços considerados acessórios, instrumentais ou complementares, ou seja, que não fazem parte da atividade-fim do órgão ou entidade. Estão sujeitos a este regulamento todos os órgãos que recebem recursos do tesouro estadual para despesas de pessoal, custeio ou capital (Minas Gerais, 2016).

Uma questão que surge é qual é a definição de serviço acessório, instrumental ou complementar. Uma maneira de abordar esse problema é partir para a definição do conceito a partir de conceitos que neguem a ontologia do acessório, instrumental e complementar. A primeira negativa a respeito dos serviços acessórios, instrumentais ou complementares que podem ser terceirizados na Administração de Minas Gerais é o conceito de atividade-fim. Em Parecer em Consulta no processo 837660 de fevereiro de 2010, o TCE-MG contrapôs a noção de atividade principal e atividade acessória para fins da terceirização, argumentado que:

(...) de fato, no âmbito da Administração Pública, uma atividade, ainda que de natureza nitidamente acessória, que tenha suas atribuições elencadas na lei que instituiu o quadro de pessoal da entidade ou órgão, não pode ser preenchida, licitamente, mediante terceirização (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2012).

Essa constatação adiciona uma complicação, pois acrescenta que mesmo que uma atividade seja acessória, se ela consta das atribuições legais de um cargo público, também não poderá ser terceirizada. Tal definição é encampada pelo inciso I do art. 3º do Decreto 46.559/16, que veda a terceirização de atividades que integrem o plano de cargos de servidores do quadro de pessoal do Estado. Se aplicado o item III da Súmula 331 do TST, as atividades-meio ficam excluídas da vedação à terceirização, mas em conjunto com o inciso I do art. 3º do Decreto 46.559/16, ficam excluídas também as atividades-meio que integram atribuições de cargo do quadro de pessoal do Estado.

3.2.1. Definição do escopo da terceirização

Ocorre que não raras vezes o arcabouço regulatório pátrio caminha em descompasso com a dinâmica da vida moderna. Dizer isso não significa afastar a incidência da lei frente as relações sociais estabelecidas, mas significa ponderar a forma que reveste uma norma frente as finalidades a que ela se destina. Em referência ao parecer da Comissão de

Constituição e Justiça e Cidadania, no Projeto de Lei nº. 4.302, que deu origem à Lei nº. 13.429/2017, o Ministro Relator Luiz Fux, ao julgar o RE 958.252, suscitou que:

(...) eventual diferenciação entre atividade-fim e atividade-meio mostra-se um empecilho, pois as empresas da atualidade trabalham em redes de produção e, por isso, precisam contratar de tudo (Supremo Tribunal Federal, 2017, n.p.).

A Lei 13.429/2017 não se aplica à Administração Pública, mas o reconhecimento de que a dinâmica moderna dos meios de produção se dá em rede é indício de que a atividade estatal caminha em sentido similar. Do planejamento estratégico à ordenação de despesa, o Estado moderno executa uma miríade de atividades que se interconectam e complementam, de tal forma que a construção doutrinária de atividade-fim e atividade-meio perde significativamente o seu propósito quando confrontada com a realidade do fazer-dever do Poder Público. O Ministro Roberto Barroso, acompanhando o Relator Luiz Fux, ponderou que:

(...) determinada tarefa pode constituir parte da atividade-fim da empresa (por exemplo, a construção de prédios em caso de incorporação imobiliária) ou atividade relevante para o êxito do negócio (como o serviço de limpeza em hospitais) e mesmo assim não constituir o seu diferencial de mercado. Não há justificativa para vedar a terceirização dessa atividade, se a tomadora quiser exercer essa opção estratégica e se responsabilizar por ela (Supremo Tribunal Federal, 2017, n.p.).

Furtado *et al* (2023, p. 46) apresentam definição do que atividades acessórias, instrumentais ou acessórias a partir do conceito de atividade inerente:

Entende-se como atividades acessórias, complementares ou instrumentais aquelas não inerentes ao negócio principal, estas consideradas atividades-meio. Sendo as atividades essenciais do negócio empresarial, as atividades consideradas finalísticas. Porém, cabe ressaltar que a discussão em torno da ADC-26 enfatizou uma palavra importante no contexto, a palavra “inerente” (...) Assim, podemos concluir que atividades inerentes são atividades que fazem parte do todo, estão intrínsecas, é essencial.

Uma solução possível é compatibilizar as construções doutrinárias com os arranjos normativos vigentes. Para isso, o recurso ao art. 3º do Decreto 46.559/16:

Art. 3º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades:

I - inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo quando se tratar de cargo extinto ou em processo de extinção, no âmbito do quadro geral de pessoal;

II - caracterizadas pela relação de subordinação direta e de pessoalidade (Minas Gerais, 2016).

Com isso, pode-se caracterizar a terceirização na Administração Estadual como a transposição do Estado para o particular de atividades acessórias, instrumentais ou complementares que não caracterizam atividade inerente às atribuições do quadro de pessoal da Administração, exceto quando se tratar de cargo extinto ou em processo de extinção, desde que não configure relação de subordinação direta e de pessoalidade entre o tomador do serviço e a pessoa do trabalhador terceirizado.

A preferência é que a execução indireta, ou seja, a terceirização, seja usada para atividades como limpeza, conservação, controle de portaria, apoio administrativo, copeiragem, preparo de alimentos, transporte, informática, reprografia, telecomunicações, centrais de atendimento e manutenção em geral. No entanto, outras atividades podem ser terceirizadas, desde que o dirigente máximo do órgão aprove uma justificativa formal. Essa justificativa deve comprovar os benefícios da contratação, demonstrando economia ou melhor aproveitamento dos recursos públicos.

3.2.2. Planejamento e seleção do prestador de serviços

Com a vigência da Lei 14.133/21 e sua adoção no Estado de Minas Gerais a partir do ano de 2024, uma nova contratação corporativa deverá seguir a lógica da nova lei de licitações. A nova lei trouxe a previsão do planejamento anual de contratações como elemento de boa técnica no processo licitatório. O inciso VII do *caput* do art. 12 diz que:

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento

estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (Brasil, 2021).

Em nível de competência da União, o Decreto nº 10.947 de 2022 regulamenta o inciso VII do art. 12 da Lei 14.133/21, definindo o plano de contratações anual como o documento que consolida as demandas que o órgão ou a entidade planeja contratar no exercício financeiro subsequente ao da sua elaboração. O plano deve ser formalizado em documento que o fundamenta, oportunidade em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação. O Estado de Minas Gerais mantém o planejamento anual de compras em seu portal oficial, mantendo a contratação sob a rubrica “Contratação Corporativo – MGS”.

Para iniciar a contratação, é obrigatória a elaboração de um projeto básico ou termo de referência detalhado, desde que o processo de contratação esteja autorizado pelo Cofin, com fundamento na alínea “g” do art. 4º do Decreto Estadual 47.690 de 2019. Esse documento deve, entre outras exigências legais, definir claramente o objeto, descrever os serviços, justificar a necessidade da contratação e os benefícios esperados. Além disso, deve estabelecer a metodologia de avaliação da qualidade, a unidade de medida do serviço, uma planilha de custos estimados com base em pesquisa de mercado e, se aplicável, critérios de sustentabilidade ambiental. Este documento precisa ser formalmente aprovado pela autoridade competente.

A contratação de serviços utiliza o Termo de Referência como instrumento do planejamento, inclusive em dispensas e inexigibilidades. Para as finalidades de gestão do contrato, entendo o Termo de Referência como:

É instrumento elaborado a partir dos estudos técnicos e preliminares, obrigatório para toda contratação, que reúne os elementos necessários e suficientes e nível de precisão adequado para caracterizar o objeto da licitação. Contém minimamente a descrição técnica, detalhamento do objeto do contrato (Tribunal de Contas da União, 2024).

Os estudos técnicos preliminares são documentos da fase de instrução processual que orientam os agentes de contratação. A escolha da alternativa de mercado que melhor satisfaz a necessidade da Administração é apontada no ETP. Contudo, as particularidades do Estado de Minas Gerais merecem um pouco mais de atenção.

O art. 1º da Resolução Seplag nº 16 de 8 de abril de 2016 dita que:

Art. 1º Determinar a adoção do modelo de contratação centralizada, instituído pelo Decreto nº 46.944, de 29 de janeiro de 2016, para as contratações de serviços realizadas junto à empresa Minas Gerais Administração e Serviços S.A. – MGS.

§ 1º Compete ao Centro de Serviços Compartilhados – CSC – a coordenação dos procedimentos necessários à instrução processual e à formalização da contratação centralizada a que se refere este artigo.

§ 2º Serão objeto de execução indireta, preferencialmente, as atividades de limpeza, asseio e conservação, controle de entrada e saída de bens e pessoas, apoio administrativo, garçoneria, copeiria, preparo de alimentos, transporte de pessoas, cargas e expedientes, informática, reprografia, telecomunicações, central de atendimento e manutenção de prédios, equipamentos e instalações.

§ 3º O CSC poderá incluir na contratação centralizada a que se refere o caput outros serviços relativos a atividades que possam ser objeto de execução indireta, visando à aglutinação de demandas e eficiência do processo (Minas Gerais, 2016).

Essa resolução foi editada em um contexto de existência de múltiplos contratos da MGS com órgãos e entidades da Administração mineira. Com a superveniência do Decreto 46.944/2016 foi adotada a contratação centralizada de contratos administrativos que buscam atender a necessidades comuns da Administração do Estado, de maneira que a Resolução Seplag nº 16 cuidou de estabelecer um conjunto mínimo de regras para o órgão competente seguir durante o processo de contratação.

Ocorre que por força do inciso VIII do art. 24 da Lei 8.666/93, a contratação de ente pertencente à Administração poderia ser por dispensa de licitação, desde que preenchidos os requisitos subjetivos previstos no dispositivo. Portanto, se era possível contratar a MGS por dispensa de licitação com fundamento da Lei 8.666/93 e se havia norma estadual para centralizar os contratos de terceirização firmados com a MGS em um único contrato corporativo, havia alternativa senão contratação da empresa estatal? A resposta é positiva, pois o que os instrumentos normativos estaduais pretenderam foi migrar os contratos já

existentes para um único contrato que atendesse a todos que desejassem fazer a adesão ao modelo centralizado.

A possibilidade de contratar outro prestador de serviços nunca deixou de existir, desde que se verificasse a vantajosidade para a Administração. Sobre a vantagem a ser auferida pela Administração, aquela é na realidade um princípio norteador das contratações públicas, pois:

No direito brasileiro, a Lei nº 8.666, de 21-6-93, que disciplina as licitações e contratos da Administração Pública, indica, no artigo 3º, os objetivos da licitação, permitindo a formulação de outro conceito: licitação é o procedimento prévio à celebração dos contratos administrativos, que tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, promover o desenvolvimento nacional e garantir a isonomia entre os licitantes. Na Lei nº 14.133, de 1º-4-21 (nova lei de licitações e contratos administrativos), os objetivos da licitação são ampliados pelo artigo 11: assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, assegurar tratamento isonômico e a justa competição entre os licitantes, evitar o sobrepreço ou os preços manifestamente inexequíveis e o superfaturamento, incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (Di Pietro, 2023, n.p.).

Aprofundando o tema, o Estado de Minas Gerais editou em 2021 a Resolução Seplag 115 que rege a elaboração de ETP pelos órgãos e entidades da Administração. Essa resolução excepcionou da obrigatoriedade de elaboração de ETP nos casos de dispensas e inexigibilidades, tornando-a facultativa:

Art. 4º - As licitações e procedimentos auxiliares para aquisições de bens e contratação de prestação de serviços, e no que couber, para contratação de obras, deverão ser precedidos de estudo técnico preliminar.

§1º - É facultada a elaboração do ETP, mediante justificativa aprovada pela autoridade competente, nas hipóteses de:
I – dispensa e inexigibilidade de licitação, exceto nos casos dispostos nos incisos III e IV do § 2º;
II - contratação de licitante remanescente;

- III - possibilidade de utilização de ETP elaborado para procedimentos anteriores quando as soluções propostas atenderem integralmente à necessidade apresentada;
- IV - soluções submetidas a procedimentos de padronização ou que constem em catálogo eletrônico de padronização de compras e serviços (Minas Gerais, 2021).

A Resolução 115 utilizou a expressão “facultativa”, sinalizando que o ETP pode ser ou pode não ser elaborado, ao contrário da previsão do parágrafo 2º do art. 4º que utiliza a expressão “dispensável”. Por ter tornado a elaboração de ETP facultativa para as dispensas, o agente de contratação deverá ponderar a respeito da sua pertinência, avaliando se o objeto da contratação requer ou não maiores cuidados durante a fase de planejamento. Não obstante, a elaboração do ETP é a regra, e a sua não elaboração é a exceção, de tal maneira que caso seja feita a opção de não elaboração do estudo, essa decisão deve ser motivada e justificada pelo agente público competente. A motivação é um dos princípios que a Administração Pública Estadual está obrigada a seguir, nos termos do art. 2º da Lei Estadual 14.184/02.

3.2.3. Centralização do processo de contratação

Tendo em vista a proximidade do término de vigência do contrato de 2021, a Seplag editou nova resolução para tratar do tema. A Resolução 63 de 01/09/2025 determina que o modelo centralizado deve ser adotado para as contratações de serviços terceirizados junto à MGS, repetindo o conteúdo da Resolução 8 de 08 de abril de 2016. Porém, a competência para a condução do processo de contratação e o gerenciamento do contrato passou a ser da Subsecretaria de Compras, a Subcomp, pois o CSC deixou de existir após a reforma administrativa estadual de 2023.

A existência de subunidade administrativa dedicada às contratações converge com a previsão que a Lei 14.133/21 traz a respeito das centrais de compras. O art. 181 *caput* da lei prevê que os entes federativos instituirão centrais de compras com o objetivo de realizar compras em larga escala para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades da lei. O Estado de Minas Gerais já possuía uma central especializada em compras para atendimento a diversos órgãos, como visto com a existência do centro de serviços compartilhados, posteriormente substituído pela Subcomp.

A Resolução Seplag 63 de 2025 se insere em um conjunto de normas que regulamentam a contratação para atendimento a necessidades compartilhadas por todos os órgãos e entidades no Estado. O Decreto 46.944/16 é uma das normas que a Resolução 63 dota de maiores detalhes. O Artigo 2º do Decreto estabelece as definições fundamentais para o entendimento do regulamento. Primeiramente, ele define a aquisição ou contratação centralizada como o processo de agrupar, em uma única compra, os pedidos de diversos órgãos da Administração Pública Estadual, embora a execução desses serviços seja realizada de forma descentralizada por quem aderiu.

O contrato corporativo é o instrumento formalizado pelo órgão principal, mas que atende às demandas de todos os órgãos e entidades que dele participam. Para que um órgão possa participar, ele deve emitir um termo de anuência, que é o documento formal pelo qual sua autoridade competente do anuente concorda com as condições e se compromete a participar da contratação.

3.2.3.1. Gestores e fiscais no processo de contratação centralizada

Nessa lógica do Decreto 46.944/16, há a figura do contratante e a figura daquele que faz adesão ao contrato. O órgão contratante principal é a entidade que formaliza o contrato, a Seplag por meio da Subcomp, cuida de eventuais alterações e faz a gestão global do objeto, supervisionando a qualidade e a efetividade do todo. Em contrapartida, o órgão ou entidade anuente é aquele que adere ao contrato, indicando sua demanda específica. O anuente é responsável por gerenciar sua própria cota-parte do contrato, incluindo o acompanhamento, a fiscalização e o pagamento pelos serviços que recebe.

Para gerenciar essa relação, existem três funções-chave. O gestor central é um servidor do órgão contratante principal, responsável pela coordenação e supervisão geral do contrato, tratando dos aspectos administrativos, prazos e planejamento. Nos órgãos e entidades anuentes, existe o gestor setorial, que gerencia a quota-parte do contrato dentro daquele órgão, coordena a fiscalização local e faz a comunicação com o gestor central. Existe também a figura do fiscal do contrato, que é o servidor, também lotado no órgão anuente, designado para a verificação prática da execução dos serviços. Ele é responsável por fiscalizar o cumprimento das cláusulas contratuais e garantir a qualidade do que está sendo entregue em seu âmbito de atuação.

O Estado de Minas Gerais possui regulamentação da atuação dos gestores e dos fiscais de contrato no Decreto Estadual nº 48.587 de 2023, regulamentando ainda o papel do

agente de contratação e da comissão de contratação. O gestor contratual, para as finalidades da regulamentação mineira, é a pessoa designada pela autoridade competente para realizar o acompanhamento dos aspectos administrativos do contrato, tratando de questões relativas ao planejamento da execução da contratação, aspectos econômicos, prorrogações, além de promover as medidas necessárias à fiel execução das condições previstas no ato convocatório e no instrumento de contrato (Minas Gerais, 2023).

O fiscal de contrato, por sua vez, é pessoa designada pela autoridade competente para realizar a fiscalização do cumprimento das disposições contratuais, tendo por parâmetro os resultados previstos, visando à qualidade da prestação e adotando providências necessárias ao fiel cumprimento do contrato (Minas Gerais, 2023). A norma do Estado de Minas Gerais definiu que o gestor do contrato deve orientar os fiscais de contrato no desempenho de suas funções, bem como acompanhar os registros de ocorrências relacionadas à execução contratual — realizados pelos fiscais ou por terceiros — e as medidas adotadas. É dever do responsável informar à autoridade superior sobre quaisquer ocorrências que ultrapassem a sua competência (Minas Gerais, 2023).

Adicionalmente, é necessário acompanhar a manutenção das condições de habilitação do contratado, ação essencial para fins de empenho de despesa e pagamento. Quaisquer problemas que obstem o fluxo normal da liquidação e do pagamento deverão ser anotados no relatório de riscos eventuais. No âmbito da gestão processual, o responsável deve coordenar a autuação da rotina de acompanhamento e fiscalização, garantindo que o histórico de gerenciamento contenha todos os registros formais da execução, como ordens de serviço, registros de ocorrências, alterações e prorrogações contratuais. Também compete a ele coordenar os atos preparatórios relativos à instrução processual e ao envio da documentação pertinente ao setor de contratos, visando formalizar a celebração de aditivos, prorrogações, reajustes ou rescisões (Minas Gerais, 2023).

O gestor de contrato tem ainda responsabilidades que englobam o recebimento definitivo do objeto do contrato, que deve ser feito mediante um termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais. Cabe ainda elaborar o relatório final, conforme trata a alínea "d" do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e tomar as providências necessárias para a formalização de processo administrativo de responsabilização, quando for o caso, para fins de aplicação de sanções. Esse processo deverá ser conduzido pela comissão mencionada no art. 158 da referida lei, ou pelo agente ou setor competente (Minas Gerais, 2023).

O fiscal de contrato também tem as suas atribuições definidas no Decreto 48.587/23. Cabe ao fiscal prestar apoio técnico e operacional ao gestor do contrato, fornecendo informações pertinentes às suas competências. Deverá também anotar no histórico de gerenciamento do contrato todas as ocorrências relacionadas à sua execução, descrevendo o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados. O responsável deverá emitir notificações para a correção de rotinas ou de qualquer inexatidão ou irregularidade constatada, definindo um prazo para a correção (Minas Gerais, 2023).

Em relação à comunicação de eventos relacionados ao contrato, o fiscal deve informar ao gestor do contrato, em tempo hábil, sobre qualquer situação que demande uma decisão ou a adoção de medidas que ultrapassem sua competência, para que as ações necessárias e saneadoras sejam tomadas. Deve-se comunicar imediatamente ao gestor quaisquer ocorrências que possam inviabilizar a execução do contrato nas datas estabelecidas, bem como informar, com antecedência, o término do contrato, visando uma renovação tempestiva ou prorrogação. A fiscalização da execução contratual deve garantir que as condições estabelecidas sejam cumpridas, de modo a assegurar os melhores resultados para a Administração. Isso inclui a conferência das notas fiscais e das documentações exigidas para o pagamento. O recebimento provisório também é uma das atribuições do fiscal, que deve certificá-lo mediante ateste e, após, encaminhar a documentação ao gestor do contrato (Minas Gerais, 2023).

O contrato do Estado de Minas Gerais com a MGS adotou a centralização global da gestão contratual e a gestão e fiscalização setoriais para as cotas-partes dos anuentes. O gestor central é um servidor dos quadros da Seplag que coordena e supervisiona aspectos gerais do contrato, acompanhando aspectos administrativos e econômicos, tratando de questões relativas ao planejamento da contratação em seu aspecto global, além de coordenar e supervisionar a execução geral do contrato, promovendo as medidas necessárias para a execução das condições previstas no contrato e em outros documentos, como a proposta comercial, por exemplo (Minas Gerais, 2021).

Os gestores setoriais também possuem atribuições financeiras, econômicas e de coordenação, a exemplo do gestor central. Porém, seu escopo de atuação é limitado às cotas-partes do anuente em está lotado. O gestor setorial é o responsável pela gestão administrativa da cota-parte da gestão contratual, pela comunicação com o contratante-principal e atendimento às suas demandas, pelo acompanhamento da execução do contrato em sua instituição, coordenando e comandando o processo de fiscalização da

execução contratual no âmbito de execução do objeto do contrato no anuente, promovendo ateste das notas fiscais e fiscalizando o cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais pela empresa contratada. O fiscal setorial, ao seu turno, é responsável pela verificação da execução do objeto do contrato em seu âmbito de atuação, pelo aceite ou pela contestação nos relatórios dos serviços e pela fiscalização das disposições contratuais, especialmente quanto aos níveis de qualidade dos serviços (Minas Gerais, 2023).

3.2.4. Medição de resultados e níveis de prestação do serviço

Um dos pontos centrais do Decreto 46.559/16 é a forma de medição do serviço e o seu pagamento. O contrato deve se basear em uma unidade quantitativa de serviço prestado, e não simplesmente na alocação de mão de obra. Preferencialmente, essa unidade será um "posto de serviço" vinculado a uma carga horária ou, no caso de limpeza, a produtividade medida por área física. Outras unidades de medida podem ser usadas, desde que se comprove maior eficiência. Nesse sentido, o corporativo de 2021 define na cláusula 1.1.1. que seu parâmetro de medição do serviço é "posto de serviço". Além disso, define o valor do posto de serviço como o valor unitário referente a uma unidade quantitativa de serviço prestado, em conformidade com os anexos do contrato, prevista a revisão de valores a partir de acordo entre contratante e contratado.

A medição do serviço deve ser objetiva e focada em resultados, com métricas, indicadores e níveis de serviço aceitáveis. Esses resultados podem ser usados para ajustar o pagamento e devem ser monitorados continuamente durante a execução. O resultado da medição deve ser formalizado por escrito e comunicado à empresa contratada. Para isso, O Instrumento de Medição de Resultados (IMR) é utilizado para nivelar o pagamento conforme o desempenho da empresa medido em indicadores previamente definidos.

O TCU possui considerações a respeito do IMR, anotando que:

Estes instrumentos de controle, o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) ou instrumento equivalente, foram idealizados, inicialmente, para contratos de prestação de serviços como mecanismo de monitoramento e mensuração da qualidade e pontualidade na prestação dos serviços e, conseqüentemente, como forma de adequar os valores devidos como pagamento aos índices de qualidade verificados. Contudo, para correta aplicação da regra insculpida acima, é necessário que o órgão estabeleça quais são os critérios de avaliação e os devidos parâmetros, de forma a se obter

uma fórmula que permita quantificar o grau de satisfação na execução do objeto contratado, e, conseqüentemente, o montante devido em pagamento. Sem o devido estabelecimento dos critérios e parâmetros de avaliação dos itens previstos no artigo, a cláusula torna-se inexequível, absolutamente destituída de efeitos. Conseqüentemente, para que seja possível efetuar a glosa, é necessário definir, objetivamente, quais os parâmetros para mensuração do percentual do pagamento devido em razão dos níveis esperados de qualidade da prestação do serviço (Tribunal de Contas da União, 2024).

Os critérios de medição e de pagamento são itens obrigatórios do termo de referência e do contrato de prestação de serviços, conformes disposições da alínea “a” do inciso LVII do art. 6º e do inciso VI do *caput* do art. 92 da nova lei de licitações.

O decreto também veda cláusulas contratuais específicas para evitar abusos. É proibido caracterizar o objeto como mero fornecimento de mão de obra, proíbe-se o reembolso de salários pela contratante e veda-se a subordinação direta dos empregados da contratada à administração. Além disso, é vedado o reajuste de preços de insumos em período inferior a um ano e a fixação de valores salariais no contrato, exceto na planilha de custos inicial.

Em relação à segurança, os contratos devem exigir da empresa um programa de prevenção de acidentes de trabalho. Podem também incluir a exigência de uma carga horária mínima de capacitação em saúde e segurança, a ser ministrada pela contratada dentro da jornada de trabalho. Ainda, o decreto trata dos reajustes de preço. Nos contratos contínuos onde os salários são o principal custo, é permitida a repactuação para manter o equilíbrio financeiro, desde que prevista no edital. Essa repactuação só pode ocorrer após um ano e deve se basear estritamente nas novas convenções ou acordos coletivos de trabalho, exigindo uma demonstração analítica do aumento de custos. Os demais custos do contrato (não-salariais) seguirão as regras normais de reajuste por índices, respeitando o intervalo mínimo de um ano.

4. O MODELO DA ECOLOGIA DA INFORMAÇÃO E A GESTÃO DO CONTRATO

O capítulo anterior buscou reunir e demonstrar que existe um complexo de normas aplicáveis ao contrato corporativo de prestação de serviço com mão de obra terceirizada. Além desse complexo normativo, existe uma outra realidade menos ligada ao plano formal das regras e princípios e mais voltada à práxis da gestão contratual. Isso não significa dizer, todavia, que a gestão contratual é feita sem respaldo no ordenamento jurídico. Na verdade, o que se pretende enfatizar é a dimensão da norma geral aplicada ao caso particular.

4.1. A ecologia da informação

A informação existe em um contexto ambiental, e essa informação pode ser apreendida de diversas maneiras. O ambiente informacional, por um lado, por ser a ambiência inerente ao contexto de aprendizado dos indivíduos, compõe o processo de significação que leva um indivíduo ou uma coletividade à construção do conhecimento. Por outro lado, o ambiente informacional pode ser compreendido como um componente da arquitetura da informação, isto é, um espaço que integra contexto, conteúdo e usuário. Ainda, o ambiente informacional também pode ser compreendido como o ambiente no qual as informações circulam (Garcia; da Silva, 2021).

Loureiro e Albagli (*apud* Garcia; da Silva, 2021) caracterizam o ambiente informacional como elemento de um contexto organizacional, assinalando um ambiente em que se identifica os principais atores, suas atribuições e relações, bem como os outros elementos que definem as condições de acesso, necessidades e usos da informação. Esse ambiente pode incluir também outros atores que, embora não estejam diretamente envolvidos na aplicação das regras, colaboram para a geração do conhecimento neste processo e atuam como fontes externadas de geração do conhecimento. Nadler *et al* (*apud* Garcia; da Silva, 2021) assinalam que o ambiente organizacional é um ambiente em que as mensagens circulam de acordo com as crenças e compromissos dos seus detentores, expressando experiências acumulativas e gerando soluções para os problemas da organização.

O ambiente informacional é o objeto de estudo do sociólogo americano Thomas Davenport. O seu modelo é explicitado na obra *Ecologia da Informação*, com análises do comportamento organizacional em função do tratamento dado à informação. Nesse modelo, são elencadas seis dimensões: (i) Estratégia da Informação; (ii) Política da Informação, que deve ser entendido como o conjunto de regras (do inglês *policies*); (iii) Cultura e comportamento; (iv) Especialização em informação; (v) Processos de gerenciamento da informação e; (vi) Arquitetura da Informação (Davenport, 1998). A tabela

abaixo sintetiza os principais conceitos relacionados ao modelo da ecologia da informação:

Tabela 6: A seis dimensões do modelo da ecologia da informação

As seis dimensões do modelo da ecologia da informação	
Dimensão	Significado
Estratégia da informação	Com foco na promoção do uso estratégico da informação, essa dimensão do modelo corresponde à “intenção informacional” da organização, seu curso de ação para o sucesso no âmbito da informação, dado que as organizações possuem informações de inúmeras fontes e necessitam aplicá-las de forma inteligente. Revela de que maneira a informação deve ajudar a organização a realizar seus objetivos estratégicos, além de promover o aumento da consciência sobre a relevância da informação.
Política da informação	Corresponde a um conjunto de diretrizes orientadoras de programas, decisões ou ações informacionais. São princípios para a conduta informacional, disciplinando o modo como o poder proporcionado pela informação é (ou não) compartilhado. Esse controle, mais ou menos centralizado, dos fluxos informacionais já ocorre em todas as organizações, de modo que o desafio da política informacional é explicitar e doutrinar essa realidade
Cultura e comportamento em relação à informação	Essenciais para o sucesso, talvez esses sejam os redutos de maior resistência à mudança. No entanto, como "mudar a maneira como as pessoas usam a informação [...] é o ponto crucial da ecologia da informação"

	(DAVENPORT, 1998, p. 109), ações sobre a cultura e o comportamento informacionais tornam-se imprescindíveis
Equipe especializada em informação	Agregar valor à informação requer uma equipe especializada. Tal equipe possui o papel de atribuir significado e contexto à informação e oferecê-la da melhor maneira para a organização, qualificando suas decisões e processos. Davenport sugere que a equipe deve contar com profissionais técnicos (programadores, analistas de sistemas, etc.) e não técnicos (analistas gerenciais, de negócios, etc.)
Processos de gerenciamento da informação	Dimensão que indica como gerenciar a informação de maneira interfuncional e sistêmica, sob a perspectiva da gestão por processos. Passa pela determinação das exigências/necessidades de informação, pela obtenção e tratamento das mesmas, pela sua distribuição/circulação e pelo seu uso, que corresponde ao propósito essencial do processo e, na verdade, de todo o modelo.
Arquitetura da Informação	Para Davenport, a arquitetura da informação representa a estrutura de TI responsável por apoiar os processos informacionais da organização. Essa dimensão é imprescindível, mas não é a mais importante no âmbito do modelo (algo diferente do que se vê no dia a dia de grande parte das organizações, que ainda tendem a supervalorizar a tecnologia em detrimento às pessoas).

Fonte: Garcia; da Silva, 2021.

Essas dimensões da informação são para Davenport o ponto principal do seu modelo que propõe que a informação seja gerida a partir de um enfoque na organização e nas pessoas que compõem a organização. A premissa fundamental de sua obra é que a informação, seu

fluxo, sua utilidade e sua transformação em conhecimento dependem das pessoas, de sua cultura, comportamento e política, movendo o foco então predominante nas tecnologias de informação para uma abordagem ecológica e humanista. A ênfase histórica em reunir a informação em sistemas de informação com foco dos esforços na técnica e no algoritmo é explicada pela facilidade de manipular, distribuir e armazenar a informação. No entanto, as pessoas tendem a preferir informações ricas em contexto, oferecidas em momento oportuno, com uma sequência de causa e consequência bem estabelecida e pessoalmente relevante (Davenport, 1998).

Sobre o modelo da ecologia da informação, Silva e Vitorino (2016, p. 247) ponderam que:

A ênfase na observação e descrição do ambiente informacional é atributo fundamental da Ecologia da Informação e, para o gerenciamento ecológico da informação, é primordial conhecer o cenário em que a informação é utilizada. Assim como noutras instâncias do ambiente externo mais amplo, constata-se nas organizações uma preocupação tanto com seu contexto interno quanto com as relações que se estabelecem com o ambiente externo. Essa preocupação tem origem nos desafios contemporâneos para a construção ou para o reordenamento das sociedades, superando desigualdades (informacionais, por exemplo) nas relações de trabalho e destas com o mundo do trabalho.

A abordagem ecológica é caracterizada pelos seguintes atributos:

Tabela 7: Atributos da abordagem ecológica.

Atributos da abordagem ecológica	
Atributo	Descrição
Integração	Reconhece e valoriza diversos tipos de informação, incluindo a não estruturada e a não computadorizada
Evolução	Aceita que os ambientes informacionais mudam organicamente e não podem ser estaticamente planejados
Observação e Descrição	Privilegia a observação de como a informação é realmente usada pelas pessoas, em vez da prescrição de como

	deveria ser
Comportamento	Coloca o foco no comportamento informacional dos indivíduos e dos grupos como o principal objeto de gestão

Fonte. Elaborado pelo autor com base em Davenport (1998).

Não é apenas a informação formalizada e estruturada que importa para a tomada de decisões do gestor. Informações não estruturadas e não armazenadas desempenham um papel na organização e dizem respeito às comunicações estabelecidas entre as pessoas durante o seu convívio. Nesses ambientes em que a informação circula é possível que mudanças ocorram de maneira orgânica, isto é, sem um planejamento anterior, ou mesmo sem um ímpeto intencional que inicie a mudança. O modo como as pessoas utilizam a informação é determinante e sua observação é fundamental, e o comportamento frente a aquisição e uso da informação deve ser objeto de gestão. Para isso, um processo de gerenciamento da informação pode ser estabelecido, tendo como objetivo estruturar uma série de procedimentos para identificação das necessidades que devem ser respondidas com as informações necessárias, a obtenção dessas informações, a distribuição aos destinatários e o uso da informação.

Antes de averiguar as características e possibilidades de estruturação de um processo de gerenciamento da informação no contexto da gestão contratual, cabe avaliar qual é o papel que a informação desempenha nas tomadas de decisão que compõem relacionadas à gestão. Na seção seguinte será apresentado esse papel e a sua contribuição para a construção de um saber-fazer próprio do gestor público e, de maneira mais específica, do gestor central do contrato corporativo.

4.1.1. O papel da informação nas tomadas de decisão

Essencialmente, o papel do gestor central depende de informações. A dinâmica do contrato corporativo exige tomadas de decisões baseadas nos serviços executados nos órgãos e entidades anuentes, o que sinaliza a existência de assimetrias informacionais. Nesse modelo de gestão contratual estabelecido no regime jurídico aplicável à espécie contratual, a gestão central se situa no meio da relação estabelecida entre a prestadora do serviço e o anuente tomador do serviço prestado. A maneira mais simples de visualizar a relação entre a prestadora de serviços, o anuente e a gestão central é a partir de um *loop*, isto é, um circuito fechado que se retroalimenta:



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Contrato Corporativo MGS Nº 9287509/2021, 2021.

Esse esquema básico da relação entre as partes também pode ser estabelecido para o planejamento da contratação, em um fluxo que relaciona a demanda por serviço com a sua formalização contratual e, então, efetiva prestação:

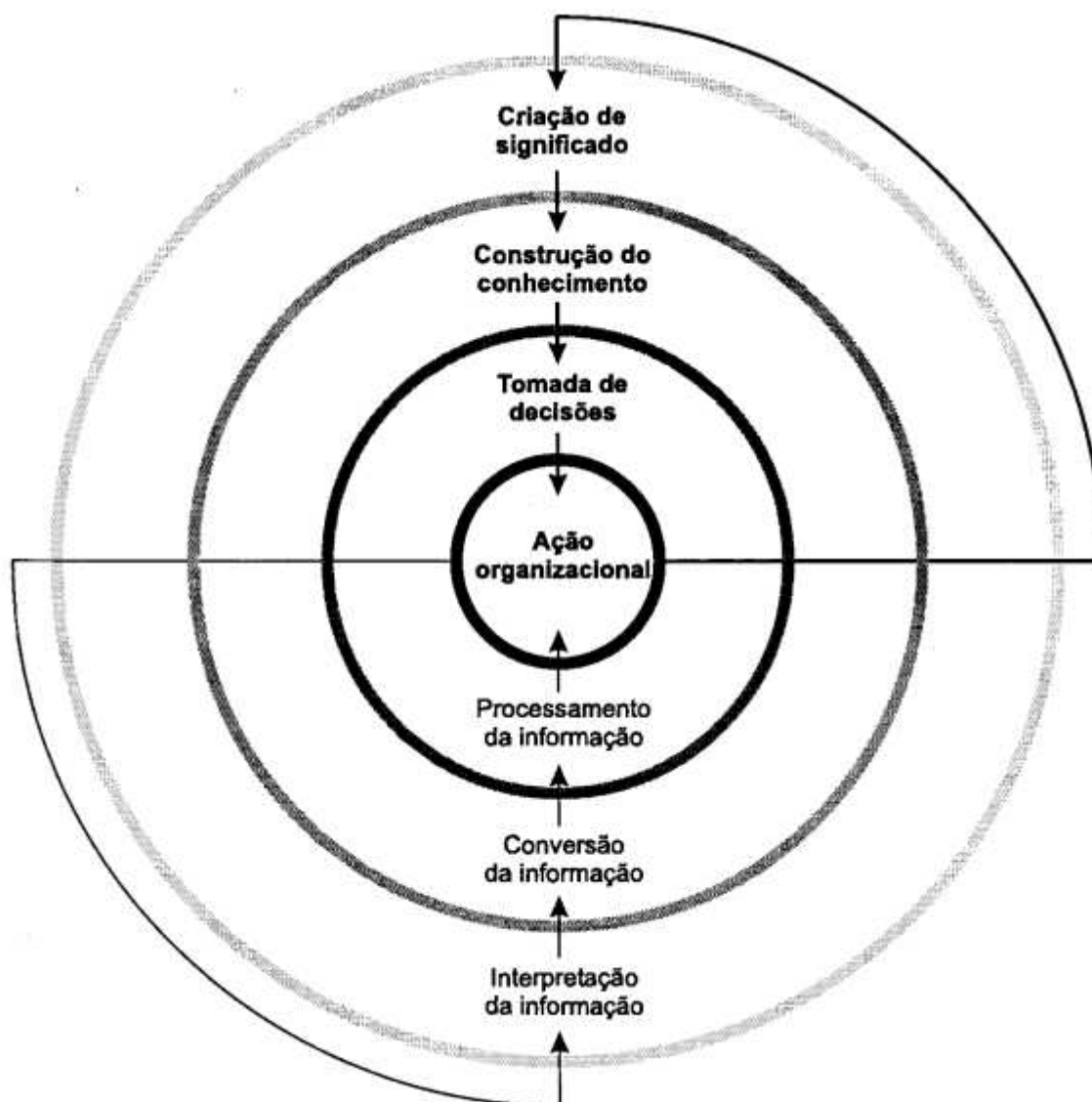


Fonte: Elaborado pelo autor com base em Contrato Corporativo MGS Nº 9287509/2021, 2021.

A gestão central opera em um fluxo de dependência informacional direta das outras partes envolvidas. A informação proveniente do anuente é necessária para a compreensão acerca da qualidade e da quantidade de serviço contratado. Sendo o receptor final, apenas o

anuente pode fornecer dados concretos sobre a adequação dos postos de serviço, atestando se a quantidade de postos alocados está correta e se a qualidade da prestação atende aos padrões exigidos. Para cumprir com as suas atribuições, portanto, a gestão central do contrato precisa de informações.

A informação pode ser entendida como elemento pertencente a três dimensões: criação de significado, construção de conhecimento e tomada de decisões. Essas três dimensões se referem a processos interligados em que a informação flui do ambiente e é progressivamente assimilada. Primeiramente, é percebida a informação dentro do ambiente organizacional para, então, ter seu significado construído. Isso fornece o contexto para a atividade da organização e orienta os processos de construção do conhecimento. A construção do conhecimento ocorre por meio da interpretação acerca da informação captada e, a partir daí, a informação é processada para subsidiar a tomada de decisão (Choo, 2003). Esse esquema pode ser visto na figura a seguir, que ilustra o processo de organização do conhecimento:



Fonte: Choo, 2003.

Portanto, dentro de um contexto organizacional, a informação mantém relação com processos de criação de significado, construção de conhecimento e tomada de decisões. A informação deve ser interpretada, convertida e processada para, então, subsidiar a ação a ser tomada. Tudo isso reflete uma dinâmica de aprendizado sobre o fazer institucional, revelando não apenas o direcionamento da conduta, mas também os mecanismos utilizados para fundamentar uma escolha em detrimento de outras.

4.1.2. O processo de gerenciamento da informação

Dada a relevância que a informação tem para a gestão, estabelecer processos de gerenciamento da informação é uma necessidade para a atividade desenvolvida. A estruturação de um processo com etapas definidas, atores-chave e destinatários permite que ele seja medido, aperfeiçoado e alinhado não apenas com as outras dimensões ecológicas da informação, mas alinhado também com as outras atividades e atribuições desenvolvidas pela organização (Davenport, 1998). Um processo de gerenciamento da informação pode ser estrutura em quatro etapas:

- I) Determinação das perguntas ou questionamentos que a informação será utilizada para responder;
- II) Obtenção das informações;
- III) Distribuição da informação aos destinatários corretos;
- IV) Uso da informação obtida e distribuída.

Silva e Vitorino (2016, p. 251) tecem comentários sobre as etapas do processo de gerenciamento da informação:

(...) o processo de investigação, com base no modelo ecológico de gerenciamento da informação, consiste nos seguintes passos: identificar as necessidades de informações externas, decidir onde procurar informação, conduzir a informação externa para dentro da organização e utilizar a informação externa.

Um esquema do fluxo de gerenciamento da informação tal qual proposto por Davenport pode ser visualizado no fluxograma abaixo:



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Davenport (1998).

A primeira etapa consiste em identificar qual é a necessidade que deve ser suprida pela informação. Essa identificação pode ser relacionada a uma pergunta ou questionamento, o “o quê” que fundamenta o conteúdo da informação. A segunda etapa consiste na exploração dos meios que podem fornecer a informação necessária para suprir a demanda identificada. Identificado o meio de transmissão da informação, ela precisa ser classificada, ou ainda, categorizada. Após a sua classificação, a informação precisa ser formatada e estruturada, o que significa dizer que ela precisa ser disposta de tal forma que seu conteúdo seja acessível ao seu destinatário.

A terceira etapa do processo proposto por Davenport diz respeito à distribuição da informação ao destinatário final, ou seja, ao usuário que precisa dela. Nessa etapa a utilização de sistemas de distribuição é vantajosa, podendo ser utilizado um esquema com sistemas informatizados, documentos e pessoas que intermedeiam a distribuição. Por fim, o uso da informação é tratado não somente como “o quê” será feito com a informação, mas efetivamente a medição do seu uso, seu contexto institucional e avaliação do desempenho com base na utilização da informação distribuída.

Determinar as exigências da informação é uma etapa particularmente difícil, uma vez que as pessoas nem sempre têm consciência de suas reais necessidades de informação, tampouco conhecem a maneira como satisfazer essas necessidades. Portanto, um processo de identificação das necessidades pode ser mais descritivo e menos analítico, baseado na observação dos comportamentos informacionais dos indivíduos e suas preferências. As necessidades de informação não são satisfeitas por apenas algumas fontes, mas por várias, devendo ser extraídas e tratadas antes de se tornarem úteis. Identificar as fontes, coletar as informações, classificá-las formatá-las e estruturá-las integra o processo de gerenciamento da informação (Garcia; Da Silva, 2021).

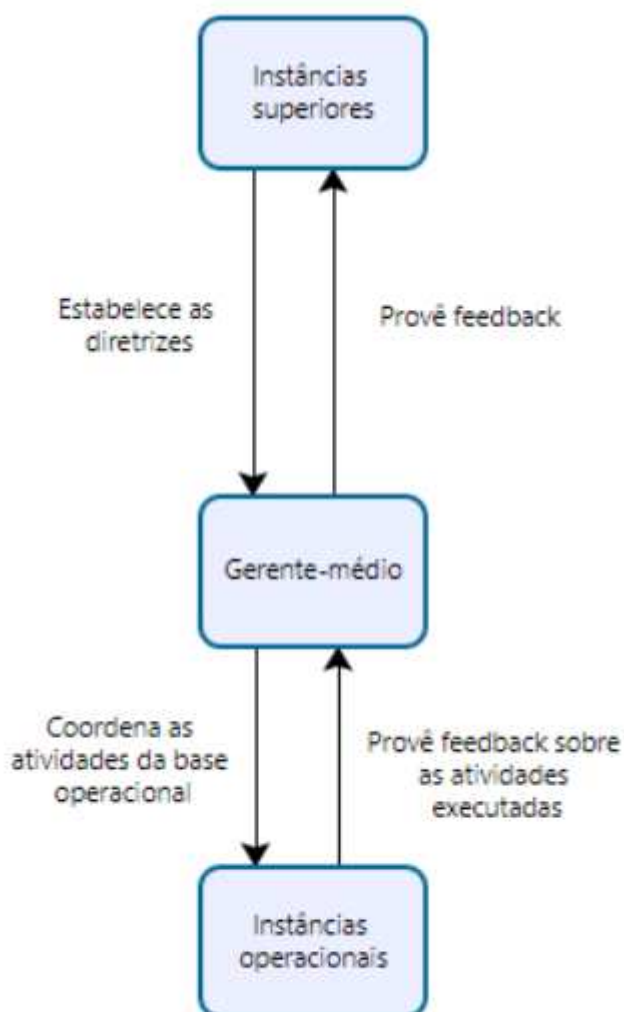
Conectar as pessoas às informações também é parte do processo. A distribuição das informações deve combinar ações de divulgação com ações de procura, isto é, ações que concatenem o recebimento passivo de informações com ações em que os indivíduos são estimulados a buscar as informações. Já a utilização é uma etapa do processo que depende não apenas das particularidades dos usuários, mas também do contexto informacional e dos desafios organizacionais (Garcia; Da Silva, 2021)

A maneira como o trabalho é feito depende da disponibilidade e da qualidade dos dados, o que implica a adoção de um esquema de compartilhamento interdepartamental de

informações, bem como coordenação dentre métodos que possuam consenso a respeito de elementos do trabalho, de tal forma que a linha metodológica de trabalho deve se fundamentar na avaliação e aperfeiçoamento do processo de gerenciamento da informação. Davenport (1998, p. 229) pontua que:

(...) o gerenciamento nesse campo requer ambientes informacionais nos quais as decisões sejam baseadas em fatos, não em intuições ou rumores, e onde as estimativas de desempenho (custo, tempo, qualidade) sejam entidades informacionais importantes.

A cultura e a estrutura da organização são dimensões que o processo de gerenciamento da informação precisa abranger. Em contraposição à horizontalização das estruturas organizacionais, a verticalidade é uma característica que, se presente, pode ser predominante sobre outras. Se agentes dos níveis mais próximos da base operacional da gestão não estão em contato com os gestores de alto nível, então está presente indício de verticalização nos processos de tomada de decisão, ou seja, o poder se distribui de cima para baixo. A figura do “gerente-médio” surge nesse contexto como a de um intermediador entre a base de operações da gestão e a instância mais alta de tomada de decisão (DAVENPORT, 1998). Esse esquema *top-down* pode ser ilustrado como um fluxo em que as diretrizes emanam das instâncias superiores, passando pelo gerente-médio que deverá coordenar as atividades necessárias. O feedback é então fornecido em um esquema *bottom-up* em que os resultados das atividades são passados ao gerente-médio que, por sua vez, informa às instâncias superiores sobre os resultados obtidos.



Fonte: elaborado pelo autor.

A estrutura da organização é um reflexo da política - entendida tanto como *policy* quanto *politic* – estabelecida em um determinado contexto institucional. Ao avaliarem o modelo proposto por Davenport, Garcia e da Silva (2021, p. 15) postulam que:

Esses modelos, apesar de não cobrirem todas as possibilidades (...) são importantes referências a serem consideradas durante a (re)definição da política informacional, que segundo o autor deve indicar o nível adequado de centralização das informações (e, conseqüentemente, do poder proporcionado por elas).

Por fim, o ambiente externo também precisa ser considerado para o processo de gerenciamento da informação. Davenport (1998, p. 248) propõe que o ambiente da informação precisa se adaptar e se moldar ao ambiente externo, além de investigá-lo. Isso implica conhecer o fornecedor e os usuários finais do serviço prestado. Nessa proposta, consumidores e fornecedores são considerados como integrantes do ambiente externo à organização:



Fonte: Davenport, 1998.

Existem algumas abordagens que facilitam a obtenção de conhecimento sobre o usuário do serviço. A principal delas é fazer perguntas, o que pode incluir pesquisas de satisfação, entrevistas não-estruturadas ou grupos de discussão. Já os fornecedores podem adotar uma atitude mais aberta e se mostrarem mais interessados em estabelecer a comunicação, mas podem ter a tendência a ocultar informações críticas ou estratégicas para a empresa (Davenport, 1998).

4.1.3. Crítica e mérito do modelo de ecologia informacional

O modelo de ecologia informacional de Thomas Davenport enfrenta críticas desde que foi proposto. A dificuldade de implementação em grandes organizações é uma delas,

especialmente quando se considera os atores-chave organizacionais. Mudar a cultura e os comportamentos das pessoas não é algo simples. Por depender de fatores humanos e contextuais, como cultura, comportamento, necessidades, existe uma dificuldade em estabelecer medições e padronizações. O excessivo foco no contexto interno pode levar a uma subestimação de fatores externos, como as rápidas mudanças tecnológicas que estão fora do controle da instituição. A questão da tecnologia é potencialmente subvalorizada na obra do autor, o que pode levar a crer que o papel que as tecnologias da informação desempenham não é relevante para gestão da informação. Além disso, a obra original foi elaborada antes da difusão dos ambientes informacionais digitais, e não foi concebida considerando o seu impacto.

Além disso, a Ecologia da Informação é uma obra que pretendia ser uma contrarreação às opiniões formadas em um cenário em que computadores e redes digitais de informação despontavam não apenas como o futuro da comunicação, mas como o estágio mais avançado da técnica de difusão do conhecimento. Ao longo de todo o seu percurso narrativo, o autor pontua reiteradamente que o papel das tecnologias da informação é meramente complementar, não dispensando maiores aprofundamentos sobre a dimensão técnica dos meios comunicacionais e suas influências no modo e forma com que as pessoas dão significação às informações.

Sobre a ascensão da informática e a construção de sentido sobre a informação, Gomes (2000, p. 66) reflete que:

Com o surgimento da informática, os ambientes e as condições de comunicação, processamento, armazenamento e recuperação das informações sofrem impactos em proporções novamente revolucionárias (...) A partir da informática, a memória foi objetivada, ganhando a operacionalidade e a velocidade de registro e acesso à informação importância maior do que a própria preocupação com a verdade, que passou a ser mais claramente compreendida enquanto uma verdade possível, admitindo-se sua provisoriedade.

Contudo, a ecologia da informação se destaca como produção em uma época tecnocêntrica, deslocando o centro das atenções para as pessoas e os usos que as pessoas dão às informações. Silva e Vitorino (*apud* Garcia; da Silva, 2021) pontuam que a abordagem ecológica contraria a visão que permanece em espaços e comportamentos organizacionais, em que o avanço da tecnologia privilegia os aspectos do domínio

tecnológico em prejuízo dos objetivos principais da informação que são informar, transferir conhecimento e construir história.

A essência da abordagem ecológica é colocar as pessoas no centro e a tecnologia a serviços delas, e não estas comandando daquelas. Silva e Vitorino (2016, p. 246) pontuam que:

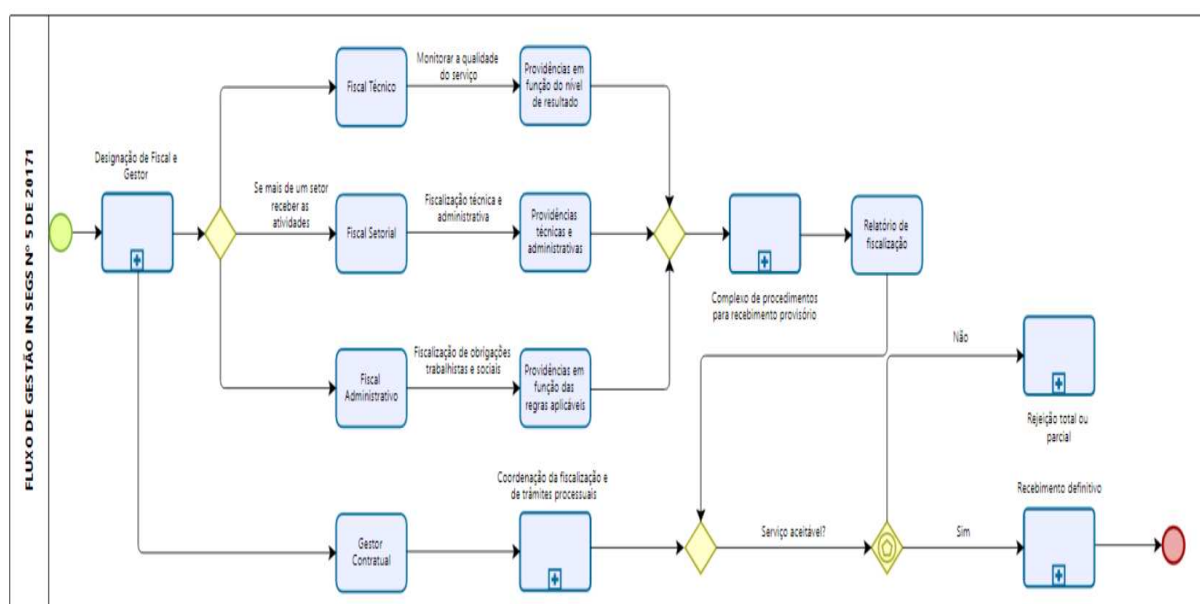
A ênfase primária está no uso adequado de uma quantidade pequena de informação e no seu planejamento ecológico, permitindo evolução e interpretação; colocando a responsabilidade da informação a quem precisa e faz uso dela, eliminando, assim, seu controle central. Nesse sentido, o papel dos ecologistas da informação passa do controle para a mobilização.

Mesmo assim, cabe ressaltar que em uma organização, decisões são tomadas por indivíduos ou grupos de indivíduos e a seletividade informacional é uma característica que pode limitar ou mesmo distorcer o processamento de informações. Os seres humanos procuram maximizar ou manter a ordem, a coerência e seus interesses pessoais quando avaliam alternativas e isso pode levá-los a favorecer determinados resultados, uma vez que podem evitar, ocultar ou desconsiderar informações que não confirmem suas alternativas preferidas. Para compensar isso, as organizações devem definir regras e preferências que estruturam o processo decisório, definindo a relevância das informações, fornecendo critérios para avaliar informações e especificando modos de partilha da informação e canais de comunicação (Choo, 2003).

4.2. Informação e o desenho de gestão contratual para contratos de prestação de serviços com fornecimento de mão de obra terceirizada

No capítulo sobre o regime jurídico aplicável ao contrato corporativo foram elencadas e discutidas normas federais e estaduais aplicáveis a essa espécie contratual. A revisão dessas normas possibilitou distinguir elementos relacionados ao planejamento e à execução desses contratos e a partir dos comandos da Lei Federal 14.133/21, da IN Seges nº 5 de 2017, do Decreto Estadual nº 46.559/14, Decreto Estadual 46.944/16, Decreto Estadual nº 48.587/23, Resolução Seplag nº 16 de 8 de abril de 2016 e Resolução Seplag nº 63 de 2025 é possível traçar o desenho de gestão contratual ordenado pelas regras vigentes.

A IN nº 05 de 2017 traça um modelo fundamentado na gestão e fiscalização voltado às finalidades de conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente.

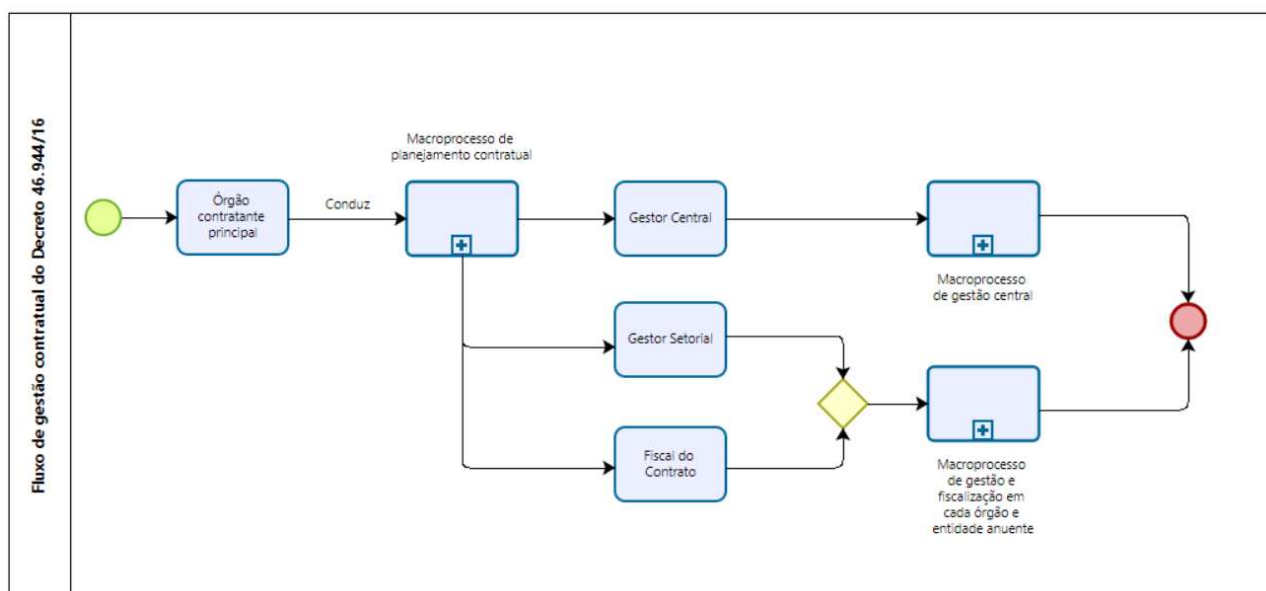


Fonte: Elaborado pelo autor com base em IN Seges nº 5 de 2017.

Furtado *et al* (2023, pp. 469-450) assinalam que o modelo de gestão de contratos da IN nº 5/2017 se baseia em sete critérios:

- I) Definição dos atores que participarão da gestão do contrato;
- II) Definição dos mecanismos de comunicação a serem estabelecidos entre o órgão ou entidade e a prestadora de serviços;
- III) Implementação de etapas para prestação dos serviços, com formas de medição baseada em resultados para efeitos de pagamento;
- IV) Definição dos mecanismos de controle e fiscalização da prestação dos serviços;
- V) Definição do método de avaliação dos serviços para finalidades de recebimento provisório e definitivo;
- VI) Verificação de cumprimento às condições estabelecidas em contrato;
- VII) Realização de *checklists* para os aceites e, caso necessário, para aplicação de sanções.

Esse modelo de gestão é utilizado dentro da esfera federal da Administração Pública para os contratos de terceirização. Para o Estado de Minas Gerais, é o Decreto 46.994/16 que traçará o desenho da gestão contratual do contrato corporativo. O fluxo de gestão contratual engloba três macroprocessos: (i) planejamento da contratação; (ii) gestão central e; (iii) gestão e fiscalização dos órgãos e entidades anuentes.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Decreto Estadual 46.944/16.

Os três macroprocessos listados no fluxograma compreendem atividades que a Administração do Estado de Minas Gerais deve desenvolver, estando relacionadas ao planejamento, à formalização, às alterações e ao gerenciamento do contrato corporativo. No âmbito do planejamento acontecem as rotinas de trabalho que envolvem a autorização para abertura do processo de contratação, definição das equipes de trabalho, elaboração dos estudos preliminares, caso existam, comunicação aos órgãos e entidades sobre o processo de contratação, cotação dos quantitativos de postos necessários para suprimento das demandas, pesquisa de mercado, negociação e recebimento da proposta comercial, elaboração do termo de anuência, elaboração do termo de referência, elaboração da minuta de contrato e eventuais ajustes e saneamentos processuais.

A partir da celebração do contrato, a gestão passa a acontecer tanto em nível central quanto em nível setorial, e a fiscalização contratual ocorre em nível dos anuentes do contrato. Tanto o gestor central quanto o gestor setorial são agentes públicos que realizam a coordenação da fiscalização contratual e demais atividades relacionadas ao acompanhamento do contrato. A diferença entre uma figura e outra se dá no âmbito de

atuação de cada um: o gestor setorial exerce as suas atribuições em função das cotas de postos de serviço alocadas dentro do seu setor ou unidade administrativa, enquanto o gestor central tem o papel de reunir e sistematizar os eventos contratuais em nível de relacionamento com a prestadora de serviços. As atribuições dos gestores setoriais e do gestor central figuram nos arts. 3º e 4º do Decreto 46.944/16, sem prejuízo das regras do Decreto 48.587/23.

O papel do gestor central após a celebração do contrato, conforme dispõe o inciso VII do art. 3º do Decreto 46.944/16 se relaciona a:

- (i) Comunicação e Coordenação: Gerenciar a execução do contrato junto aos órgãos/entidades que aderiram a ele.
- (ii) Flexibilidade (Remanejamento): Ajustar as "quotas-partes" conforme a necessidade.
- (iii) Gestão de Mudanças: Realizar alterações contratuais que se mostrem necessárias durante a vigência do contrato.
- (iv) Aplicação de Sanção: Aplicar penalidades ao contratado se houver descumprimento total ou parcial das obrigações.

Essas atribuições geram implicações de ordem prática. A comunicação e a coordenação da execução entre os diversos órgãos anuentes exigem um fluxo de dados constante e correto. Para que o gestor central saiba se o contrato está sendo cumprido, ele precisa de informações tempestivas sobre o desempenho da contratada e o nível de satisfação ou problemas enfrentados por cada anuente. Se essa informação for imprecisa ou chegar atrasada, o gestor não pode coordenar ações corretivas a tempo, levando a falhas na prestação do serviço e desalinhamento entre os participantes.

Em segundo lugar, as atividades de remanejamento de quotas e alterações contratuais são decisões estratégicas para os órgãos anuentes e que não podem ser tomadas com base em suposições. Para remanejar quotas-partes, o gestor precisa saber, com precisão, o desempenho de cada posto e a necessidade real de cada órgão. Uma informação de consumo desatualizada ou imprecisa pode levar a uma alocação ineficiente. Da mesma forma, uma alteração contratual só pode ser justificada e negociada com base em evidências.

Ainda, caso seja necessário, a aplicação de sanções, que é uma atividade que exige grande rigor, pois possui consequências jurídicas e financeiras diretas. Deve estar fundamentada

de maneira que gestor central tenha evidências das condições contratuais previamente estabelecidas. Informações vagas ou imprecisas tornam a sanção indefensável legalmente. Além disso, a informação deve ser tempestiva, pois a demora em registrar e processar a falha pode invalidar o direito de sancionar ou, no mínimo, enfraquecer a posição da administração.

4.3. Tendências qualiquantitativas do contrato corporativo e discussão dos resultados

Até aqui neste capítulo foram apresentados os conceitos sobre a ecologia da informação como um modelo de referência para fundamentar as tomadas de decisão do gestor público. Além disso, o papel da informação foi destacado enquanto elemento utilizado para a construção de um saber-fazer voltado para a gestão em nível organizacional. Os processos de gerenciamento da informação foram destacados para enfatizar a possibilidade de estruturação de um esquema analítico para compreensão do uso da informação tanto a partir do arranjo estabelecido entre gestão central, anuente e prestador de serviços quanto a partir do arranjo hierárquico estabelecido a partir do posicionamento da gestão central como um “gerente-médio” situado entre os níveis superiores da Administração e os níveis operacionais da gestão contratual. Após, foram elencadas críticas ao escopo e alcance do modelo proposto por Thomas Davenport, sem perder de vista, todavia, o mérito do modelo apresentado pelo autor. Por fim, os desenhos de gestão contratual prescritos em norma foram trazidos para a discussão, destacando-se como a informação se relaciona com elementos da tomada de decisão.

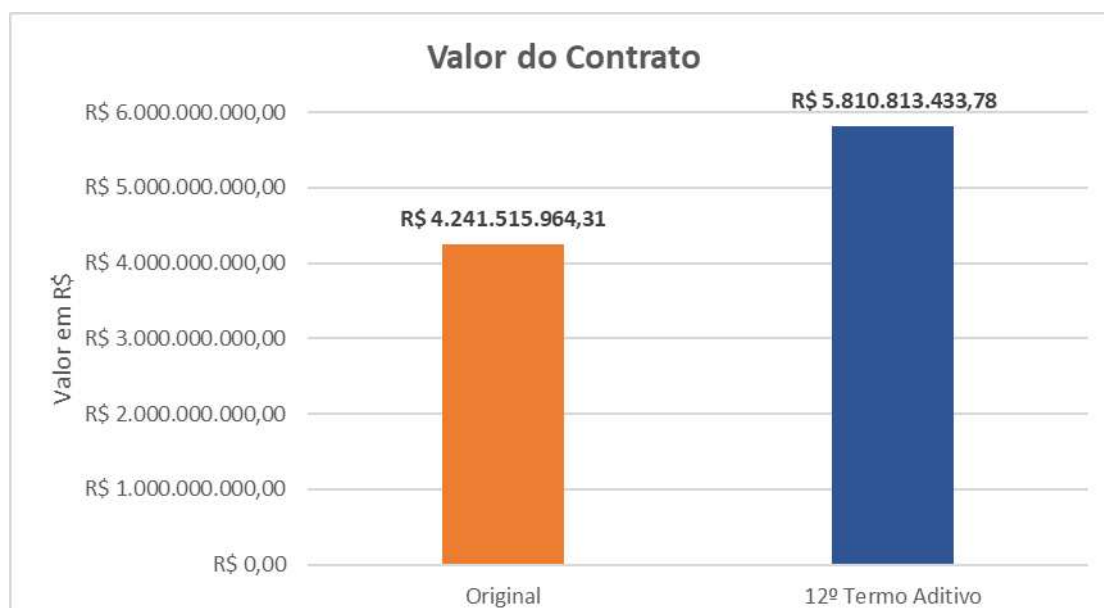
Agora, é necessário avaliar como o modelo de ecologia informacional dialoga com aspectos práticos da gestão do contrato corporativo e discutir em que medida esse modelo é ou não aplicável à espécie contratual estudada. Para isso, a estatística e a análise de dados fornecem ferramentas importantes para a investigação proposta. Sem dados, os gestores operam com base em intuição ou pressão política, enquanto com dados, eles identificam problemas complexos, medem demandas reais e mapeiam pontos estratégicos. Essa compreensão baseada em evidências é a síntese dos processos informacionais que compõem o conhecimento construído pelo gestor em relação ao seu objeto de trabalho.

4.3.1. Valores contratuais e quantitativos contratados

Tratando-se de um contrato de prestação de serviço que utiliza como unidade de medida principal o “posto de serviço”, o posto relaciona informações sobre a atividade prestada ao contratante e informações e seus desdobramentos financeiros. Utilizando o posto como

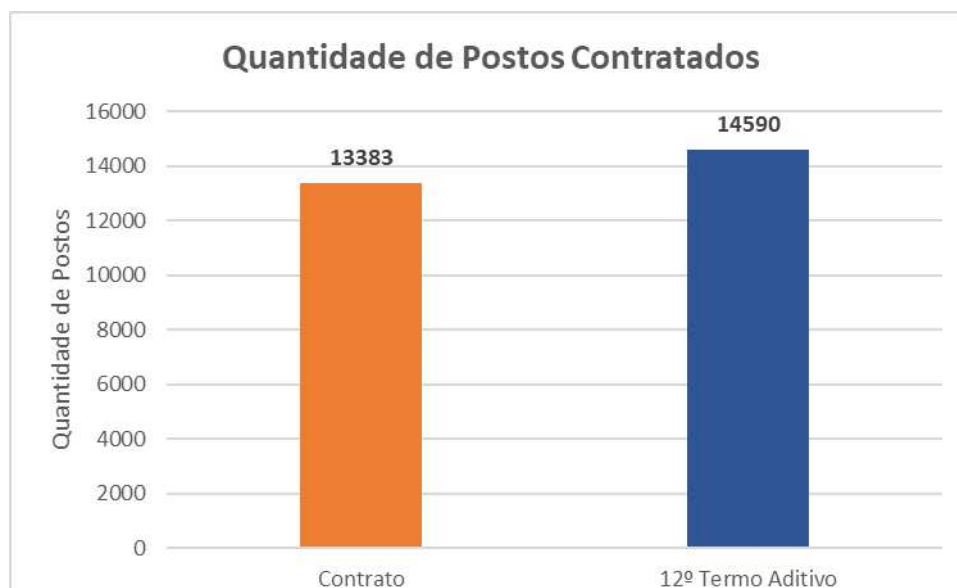
referência para análises, algumas aferições podem ser feitas no sentido de delinear a sua trajetória desde a celebração do instrumento contratual até o seu último termo aditivo.

A primeira constatação que pode ser feita é a respeito do valor do contrato: em 2021 o contrato teve o seu valor estimado em R\$ 4.241.515.964,31; já em 2025, o 12º Termo Aditivo fixou o valor do contrato em R\$ 5.810.813.433,78, representando uma variação positiva de 36,99%. A tabela abaixo compara os valores originais e os do 12º TA:



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Contrato Corporativo MGS Nº 9287509/2021, 2021.

No que diz respeito a quantidade postos contratados, o instrumento original previu a contratação de 13.383 postos. Já o 12º TA estimou que o total de postos contratados era de 14.590, representando uma variação positiva de 9,02%:



Elaborado pelo autor com base em Contrato Corporativo MGS Nº 9287509/2021, 2021.

Apesar de ter havido uma variação positiva de 9,02% no quantitativo total de postos de serviços contratados entre o instrumento contratual original e o 12º Termo Aditivo, a variação no valor do contrato para esses mesmos instrumentos foi de 36,99%, sinalizando que o valor contratual não é função linear da quantidade de postos contratados. A tabela abaixo mostra em milhares de reais como quantidades contratadas não se refletem necessariamente em proporção no valor do contrato:

Tabela 8: Os 10 postos de serviço com maior participação no valor do contrato para o 12º Termo Aditivo em milhares de reais.

10 postos de serviço com maior participação no valor do contrato		
POSTO DE SERVIÇO	QUANTIDADE	PREÇO TOTAL MENSAL
SUPOORTE ADMINISTRATIVO - 30H, 36H, 40H OU 44H	2682	R\$ 292.890,73
ANALISTA ESPECIALIZADO EM INFRAESTRUTURA - 30H, 36H, 40H OU 44H	152	R\$ 259.359,09
ANALISTA ESPECIALIZADO EM CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS I - 30H36H, 40H OU	162	R\$ 212.078,94

44H		
ASSESSOR ORGANIZACIONAL NIVEL II - 30H, 36H, 40H OU 44H	45	R\$ 159.393,82
ASSESSOR TECNICO NIVEL II - 30H, 36H, 40H OU 44H	121	R\$ 156.368,69
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO NIVEL II - 30H, 36H, 40H OU 44H	93	R\$ 139.644,61
RECEPCIONISTA - 30H, 36H, 40H OU 44H	317	R\$ 131.018,59
ANALISTA ESPECIALIZADO EM CIENCIAS EXATAS E DA TERRA I- 30H,36H, 40H OU 44H	70	R\$ 118.836,58
AUXILIAR DE LIMPEZA - 22H, 30H, 40H OU 44H	1899	R\$ 118.798,24
ANALISTA ESPECIALIZADO EM CIENCIAS HUMANAS - 30H, 36H, 40H E 44H.	60	R\$ 115.188,79

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Contrato Corporativo MGS Nº 9287509/2021, 2021.

Analisando a tabela, nota-se que o posto Assessor Organizacional Nível II possui 45 postos contratados, enquanto o posto Auxiliar de Limpeza II possui 1899 postos contratados. Todavia a despesa com o valor mensal do posto Assessor Organizacional Nível II é 34,15% superior ao do posto Auxiliar de Limpeza II, apesar de corresponder a 2,37% do total de postos contratados para Auxiliar de Limpeza II.

4.3.2. Variações nos quantitativos de postos de serviço

Quando se analisa os dez postos com maiores quantitativos contratados, os resultados são os seguintes:

Tabela 9: Postos de serviço em ordem decrescente de quantidades contratadas e proporção de cada posto contratado para o contrato original.

OS 10 POSTOS MAIS CONTRATADOS E QUANTIDADES – 2021			
POSIÇÃO	POSTO DE SERVIÇO	QUANTIDADE	PROPORÇÃO
1	SUPOORTE ADMINISTRATIVO - 30H, 36H, 40H OU 44H	2045	15,28%

2	AUXILIAR DE LIMPEZA - 22H, 30H, 40H OU 44H	1870	13,97%
3	AUXILIAR DE LIMPEZA - 12X36 DIURNO - 44H	1058	7,91%
4	PORTEIRO (COM SUBSTITUICAO) - 12X36 DIURNO - 44H	697	5,21%
5	PORTEIRO (COM SUBSTITUICAO) - 12X36 NOTURNO - 44H	653	4,88%
6	SUPOORTE ADMINISTRATIVO COM UNIFORME - 30H, 36H, 40H OU 44H	540	4,03%
7	MOTORISTA DE VEICULO DE SERVICO - 44H	390	2,91%
8	RECEPCIONISTA - 30H, 36H, 40H OU 44H	311	2,32%
9	PORTEIRO - 12X36 NOTURNO - 44H	266	1,99%
10	DIGITADOR - 30H OU 36H	242	1,81%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Contrato Corporativo MGS Nº 9287509/2021, 2021.

A tabela 8 organiza em ordem decrescente os dez postos com maiores quantitativos contratados para o contrato no ano de 2021. A coluna “posição” ordena a posição do maior para o menor, enquanto a coluna “posto de serviço” utiliza o descritor contratual para o posto. A coluna “quantidade” expõe o valor absoluto contratado, e a coluna “proporção” exibe o valor relativo de quantidades contratadas para o total contratado.

Procedimento idêntico pode ser feito para o 12º TA, o que resulta na tabela abaixo:

Tabela 10: Postos de serviço em ordem decrescente de quantidades contratadas e proporção de cada posto contratado para o 12º TA.

OS 10 POSTOS MAIS CONTRATADOS E QUANTIDADES - 2025			
POSIÇÃO	POSTO DE SERVIÇO	QUANTIDADE	PROPORÇÃO
1	SUPOORTE ADMINISTRATIVO - 30H, 36H, 40H OU 44H	2682	18,38%
2	AUXILIAR DE LIMPEZA - 22H, 30H, 40H OU 44H	1899	13,02%
3	AUXILIAR DE LIMPEZA - 12X36 DIURNO -	1077	7,38%

	44H		
4	PORTEIRO (COM SUBSTITUICAO) - 12X36 DIURNO - 44H	650	4,46%
5	PORTEIRO (COM SUBSTITUICAO) - 12X36 NOTURNO - 44H	614	4,21%
6	MOTORISTA DE VEICULO DE SERVICO - 44H	452	3,10%
7	SUPORTE ADMINISTRATIVO COM UNIFORME - 30H, 36H, 40H OU 44H	404	2,77%
8	RECEPCIONISTA - 30H, 36H, 40H OU 44H	317	2,17%
9	PORTEIRO - 12X36 NOTURNO - 44H	280	1,92%
10	AUXILIAR DE LIMPEZA - 12X36 NOTURNO - 44H	251	1,72%

Fonte: Elaborado pelo autor om base em Contrato Corporativo MGS N° 9287509/2021, 2021.

Quando se compara os quantitativos de postos contratados em 2021 com o quantitativo de postos contratados no 12º TA de 2025, pode-se notar que alguns postos tiveram seus quantitativos variando positivamente, outros mantendo as quantidades e, ainda, alguns que variaram negativamente. Considerando aqueles que variaram em 25% ou mais, tem-se o seguinte:

Tabela 11: Postos com 25% ou mais de variação positiva.

POSTOS COM 25% OU MAIS DE VARIAÇÃO POSITIVA			
POSTOS	QUANTIDADE EM 2021	QUANTIDADE EM 2025	VARIAÇÃO EM %
OPERADOR DE CIRCUITO FECHADO DE TELEVISAO (CFTV) - (PERICULOSIDADE) - NOTURNO - (18H AS 0H) - 36H	4	18	350,00
SUPORTE ADMINISTRATIVO COM UNIFORME - 12x36 NOTURNO - 44H	12	53	341,67
PORTEIRO - 12X36 NOTURNO - (PERICULOSIDADE) - 44H	4	15	275,00

ASSISTENTE ADMINISTRATIVO NIVEL II - 30H, 36H, 40H OU 44H	25	93	272,00
ASSESSOR ORGANIZACIONAL NIVEL II - 30H, 36H, 40H OU 44H	13	45	246,15
MANUTENCAO DE AREAS VERDES E VIVEIROS - 44H	2	6	200,00
ASSESSOR ESTRATEGICO NIVEL II - 30H, 36H, 40H OU 44H	5	12	140,00
ANALISTA ESPECIALIZADO EM CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS I - 30H36H, 40H OU 44H	69	162	134,78
ASSESSOR TECNICO NIVEL II - 30H, 36H, 40H OU 44H	57	121	112,28
ENCARREGADO - (PERICULOSIDADE) - 30H, 36H, 40H OU 44 H	1	2	100,00
MOTORISTA DE ONIBUS (PERICULOSIDADE) - 44H	2	4	100,00
ASSISTENTE OPERACIONAL NIVEL II - 30H, 36H 40H OU 44H	48	95	97,92
ANALISTA ESPECIALIZADO EM CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS II -30H, 36H, 40H OU 44H	6	11	83,33
PORTEIRO - 30H, 40H OU 44H	71	122	71,83
ELETRICISTA - 12X36 DIURNO (PERICULOSIDADE) - 44H	3	5	66,67
PORTEIRO - NOTURNO (18H AS 0H) - 36H	3	5	66,67
SUPORTE ADMINISTRATIVO COM UNIFORME - 12x36 DIURNO - 44H	84	136	61,90
OPERADOR DE CIRCUITO FECHADO DE TELEVISAO - (PERICULOSIDADE) - (CFTV) - 30H OU 36H	29	44	51,72
PORTEIRO - 12X36 DIURNO - (PERICULOSIDADE) - 44H	4	6	50,00
SUPORTE ADMINISTRATIVO -	2	3	50,00

(PERICULOSIDADE) -30H,36H,40H OU 44H			
PORTEIRO (COM SUBSTITUICAO) - (PERICULOSIDADE) - 12X36 NOTURNO - 44 HORAS	43	63	46,51
ANALISTA ESPECIALIZADO EM CIENCIAS HUMANAS - 30H, 36H, 40H E 44H.	42	60	42,86
PORTEIRO (COM SUBSTITUICAO) - (PERICULOSIDADE) - 30H, 36H,40H OU 44H	13	18	38,46
PORTEIRO (COM SUBSTITUICAO) - (PERICULOSIDADE) - 12X36 DIURNO - 44 HORAS	40	55	37,50
ANALISTA ESPECIALIZADO EM INFRAESTRUTURA - 30H, 36H, 40H OU 44H	111	152	36,94
SUORTE ADMINISTRATIVO - 30H, 36H, 40H OU 44H	2045	2682	31,15
ENCARREGADO - 30H, 36H, 40H OU 44H	46	60	30,43
MOTORISTA DE CAMINHAO - 12X36 DIURNO - 44H	4	5	25,00
TRABALHADOR DA MANUTENCAO PREDIAL E INSTALACOES - 12X36 DIURNO (PERICULOSIDADE) - 44H	8	10	25,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Contrato Corporativo MGS Nº 9287509/2021, 2021.

Já os postos que variaram negativamente em 25% ou mais podem ser vistos na tabela a seguir:

Tabela 12: Postos com variação negativa de 25% ou mais.

POSTOS COM 25% OU MAIS DE VARIAÇÃO NEGATIVA
--

POSTOS	QUANTIDADE	QUANTIDADE	VARIAÇÃO
	EM 2021	EM 2025	EM %
ANALISTA ESPECIALIZADO EM CIENCIAS EXATAS E DA TERRA I - 12X36 NOTURNO - (EXCLUSIVO SEJUSP) - 44H	4	3	-25,00
SUPOORTE ADMINISTRATIVO COM UNIFORME - 30H, 36H, 40H OU 44H	540	404	-25,19
OPERADOR DE CIRCUITO FECHADO DE TELEVISAO (CFTV) - 30H OU 36H	54	39	-27,78
ANALISTA ESPECIALIZADO EM SAUDE E MEIO AMBIENTE I - 20H,22H,30H, 36H, 40H OU 44H	69	47	-31,88
ANALISTA ESPECIALIZADO EM SAUDE E MEIO AMBIENTE II- 20H, 22H, 30H, 36H, 40H OU 44H	53	35	-33,96
ASSISTENTE OPERACIONAL - 30H, 36H, 40H OU 44H	43	25	-41,86
OPERADOR DE CIRCUITO FECHADO DE TELEVISAO (CFTV) - NOTURNO (0H AS 6H) - 30H	28	16	-42,86
OPERADOR DE CIRCUITO FECHADO DE TELEVISAO (CFTV) - NOTURNO (18H AS 0H) - 36H	29	15	-48,28
ASSESSOR ESTRATEGICO - 30H, 36H, 40H OU 44H	4	2	-50,00
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO - 30H, 36H, 40H OU 44H	22	11	-50,00
ASSESSOR ORGANIZACIONAL - 30H, 36H, 40H OU 44H	16	6	-62,50
MECANICO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS (PERICULOSIDADE) - 40H	4	1	-75,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Contrato Corporativo MGS Nº 9287509/2021, 2021.

Nem todos os postos que aparecem na relação de contratados no 12º TA figuravam na lista dos postos originalmente contratados. Ao longo de sua trajetória, o corporativo teve 14 novos postos adicionados, com 288 novos empregados públicos exercendo as suas atividades. Abaixo, a tabela apresenta a relação de postos que não foram originalmente contratados:

Tabela 13: Postos de serviços contratados até o 12º TA que não constavam da relação original de postos contratados em 2021.

POSTOS ORIGINALMENTE NÃO CONTRATADOS	QUANTIDADE
MANUTENCAO DE AREAS VERDES E VIVEIROS (PERICULOSIDADE) - 40H	96
EDUCADOR INFANTIL - 44 H (EXCETO SEE)	84
SUPORTE ADMINISTRATIVO - 12X36, DIURNO - 44H	66
OPERADOR DE CIRCUITO FECHADO DE TELEVISAO (CFTV) - (PERICULOSIDADE) - NOTURNO - (0H AS 6H) - 30H	12
TELEDIGIFONISTA - NOTURNO (22H AS 4H) - 30H, SEM SUBSTITUICAO (EXCLUSIVO PARA SEJUSP)	12
MOTORISTA DE VEICULO DE SERVICIO - 40H	5
ANALISTA ESPECIALIZADO EM CIENCIAS HUMANAS - 12X36 DIURNO - 44H	2
ANALISTA ESPECIALIZADO EM CIENCIAS HUMANAS - 12X36 NOTURNO - 44H	2
MECÂNICO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS - (PERICULOSIDADE) - 12x36 DIURNO	2
MECÂNICO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS - (PERICULOSIDADE) - 12x36 NOTURNO	2
OPERADOR DE CALDEIRA - (PERICULOSIDADE) - 12x36 NOTURNO	2
JARDINEIRO (PERICULOSIDADE) - 40H OU 44H	1
PORTEIRO (PERICULOSIDADE) 30H, 40H OU 44H	1
TRATADOR DE ANIMAIS - DIARISTA DIURNO - 44 H	1

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Contrato Corporativo MGS Nº 9287509/2021, 2021.

As variações de quantitativos contratados refletem variações da demanda por postos de serviço em razão da utilidade desses postos para os órgãos e entidades anuentes do

contrato corporativo. Postos cujos quantitativos possuem variações positivas revelam um crescimento na demanda pelos serviços inerentes às atividades executadas por esses postos, enquanto postos com variações negativas em seus quantitativos indicam que as atividades executadas pelo posto não são tão necessárias quanto eram no momento em que foram contratados e/ou que foi feita a opção pela sua redução em razão de limitações orçamentárias frente ao crescimento da demanda por outros postos de serviço.

4.3.3. A variação do valor contratual como função da variação de demanda por postos de serviço

Além das variações nos quantitativos de postos, as variações de preço dos postos também podem ser analisadas a partir do contrato, termos de apostilamento e termos aditivos. Na tabela abaixo é exibido histórico de variação total, a média e a mediana dos preços por períodos definidos a partir do instrumento: primeiramente o contrato, seguido pelo 5º TA e 5º Termo de Apostilamento, então 9º TA e 9º Termo de Apostilamento e, por fim, o 12º TA. A última linha, chamada “variação”, exibe a variação percentual para os valores do contrato e do 12º TA.

Tabela 14: Variações de preços dos postos.

VARIAÇÕES DE PREÇOS – PREÇO DOS POSTOS						
INSTRUMENTO	Preço Mensal dos Postos			Preço Total dos Postos (60 Meses)		
	TOTAL	MÉDIA	MEDIANA	TOTAL	MÉDIA	MEDIANA
-						
CONTRATO	R\$ 3.019.380,01	R\$ 5.108,93	R\$ 4.610,01	R\$ 3.688.133.736,60	R\$ 6.240.497,02	R\$ 1.664.901,00
5º TERMO ADITIVO	R\$ 4.236.082,00	R\$ 5.826,80	R\$ 5.179,88	R\$ 4.406.872.638,59	R\$ 6.061.723,02	R\$ 1.568.142,00
5º APOSTILAMENTO	R\$ 5.280.397,51	R\$ 6.608,76	R\$ 5.804,35	R\$ 4.985.556.807,94	R\$ 6.239.745,69	R\$ 1.609.759,20
9º TERMO ADITIVO	R\$ 5.571.116,59	R\$ 6.761,06	R\$ 5.873,59	R\$ 5.097.027.657,78	R\$ 6.185.713,18	R\$ 1.538.423,17
9º APOSTILAMENTO	R\$ 5.940.909,21	R\$ 7.166,36	R\$ 6.231,78	R\$ 5.444.749.054,91	R\$ 6.567.851,69	R\$ 1.651.424,40
12º TERMO ADITIVO	R\$ 5.991.751,22	R\$ 7.167,17	R\$ 6.233,78	R\$ 5.441.971.844,44	R\$ 6.509.535,70	R\$ 1.608.360,60
VARIAÇÃO	98,44	40,29	35,22	47,55	4,31	-3,40

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Contrato Corporativo MGS Nº 9287509/2021, 2021.

Similarmente, o mesmo pode ser feito para os valores do auxílio-alimentação:

Tabela 15: Variações dos preços do auxílio-alimentação.

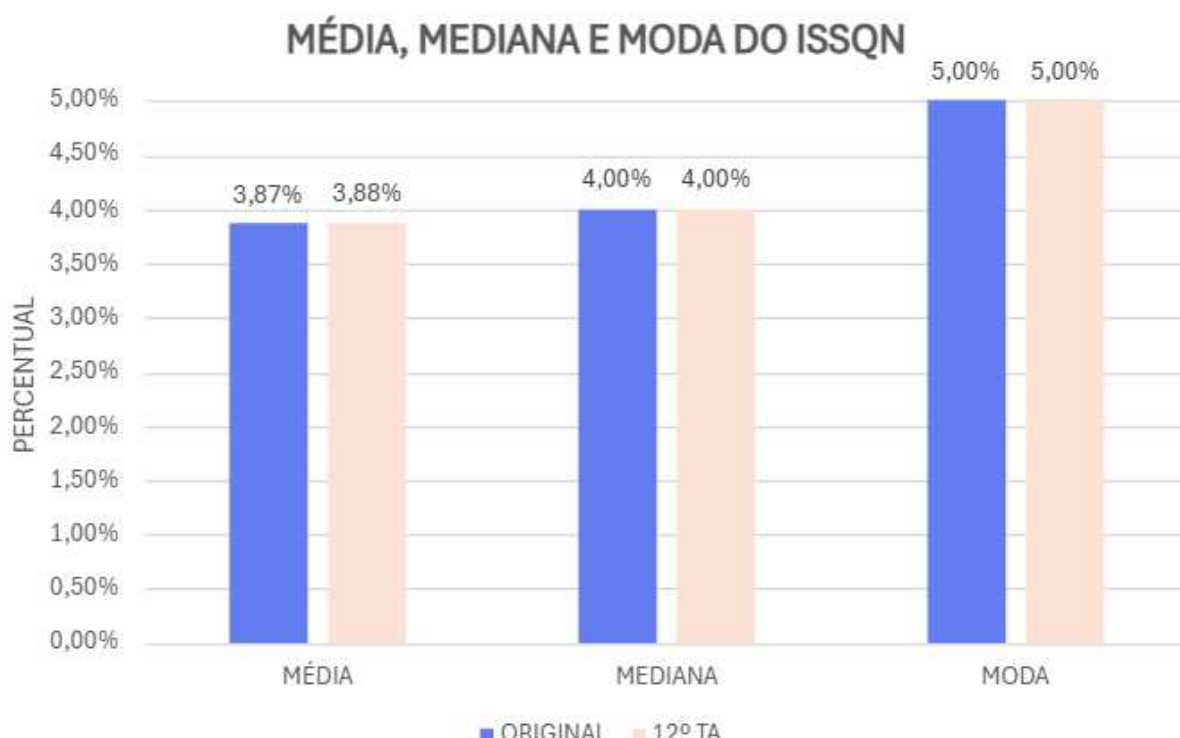
VARIAÇÕES DE PREÇOS – AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO						
INSTRUMENTO	Preço Mensal do Auxílio-Alimentação			Preço Total do Auxílio-Alimentação (60 Meses)		
	TOTAL	MÉDIA	MEDIANA	TOTAL	MÉDIA	MEDIANA
-						
CONTRATO	R\$ 238.397,27	R\$ 403,38	R\$ 393,59	R\$ 328.297.232,40	R\$ 555.494,47	R\$ 138.553,20
5º TERMO ADITIVO	R\$ 324.747,54	R\$ 446,70	R\$ 431,90	R\$ 387.440.602,23	R\$ 591.583,04	R\$ 128.832,00
5º APOSTILAMENTO	R\$ 392.705,59	R\$ 491,50	R\$ 479,42	R\$ 431.257.408,48	R\$ 539.746,44	R\$ 120.106,70
9º TERMO ADITIVO	R\$ 404.973,73	R\$ 491,47	R\$ 480,19	R\$ 433.392.235,02	R\$ 525.961,45	R\$ 115.095,60
9º APOSTILAMENTO	R\$ 438.741,87	R\$ 529,24	R\$ 513,04	R\$ 467.676.745,81	R\$ 564.145,65	R\$ 122.481,60
12º TERMO ADITIVO	R\$ 442.400,09	R\$ 529,19	R\$ 513,04	R\$ 467.604.812,61	R\$ 559.335,90	R\$ 122.353,20
VARIAÇÃO	85,57	31,19	30,35	42,43	0,69	-11,69

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Contrato Corporativo MGS Nº 9287509/2021, 2021.

A partir desses dados e dos dados apresentados anteriormente, pode-se notar que o valor do contrato varia principalmente em função das variações de demandas por determinados postos de serviços, e não apenas pela participação dos quantitativos de cada posto no total de postos contratados. O posto de serviço de Suporte Administrativo possuía, ao tempo do 12º TA, 2.682 postos contratados com valor mensal de R\$ 292.890,73, enquanto o posto de serviço de Analista Especializado em infraestrutura possuía 152 postos contratados com valor mensal de R\$ 259.359,09. O total de postos de analista corresponde a 5,68% por cento do total de postos de suporte administrativo, mas o seu preço total mensal corresponde a 88,55% do preço total mensal do suporte administrativo, revelando que, proporcionalmente, a sua demanda impacta mais significativamente no preço do contrato do que a demanda pelo posto de suporte administrativo. Essa constatação, quando generalizada para todos os postos, indica como a demanda por posto se reflete no preço total do serviço contratado.

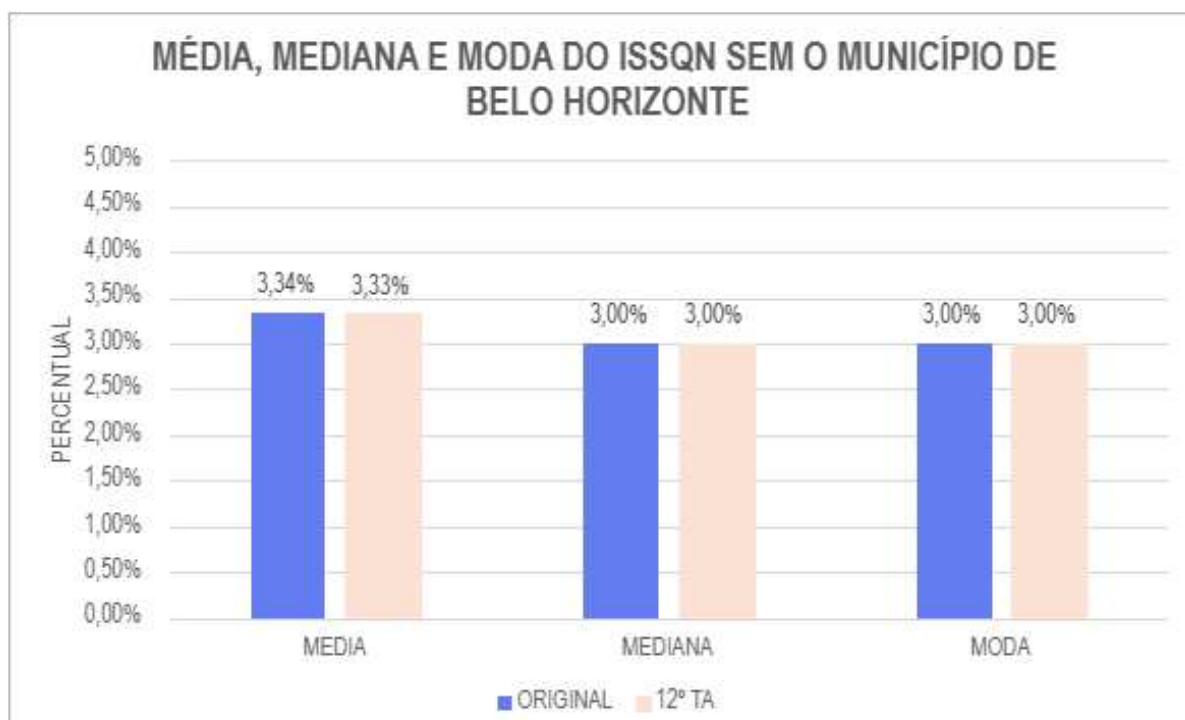
4.3.4. Tributação sobre serviço prestado e alocação de postos nos municípios mineiros

Entre os fatores de precificação do contrato estão os tributos, com destaque para o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza. Esse tributo possui alíquota máxima de 5% e pode variar entre municípios. Analisando o ISSQN dos municípios que recebem postos de serviço do contrato, é possível notar a existência de tendências, conforme mostradas no gráfico abaixo:



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Contrato Corporativo MGS Nº 9287509/2021, 2021.

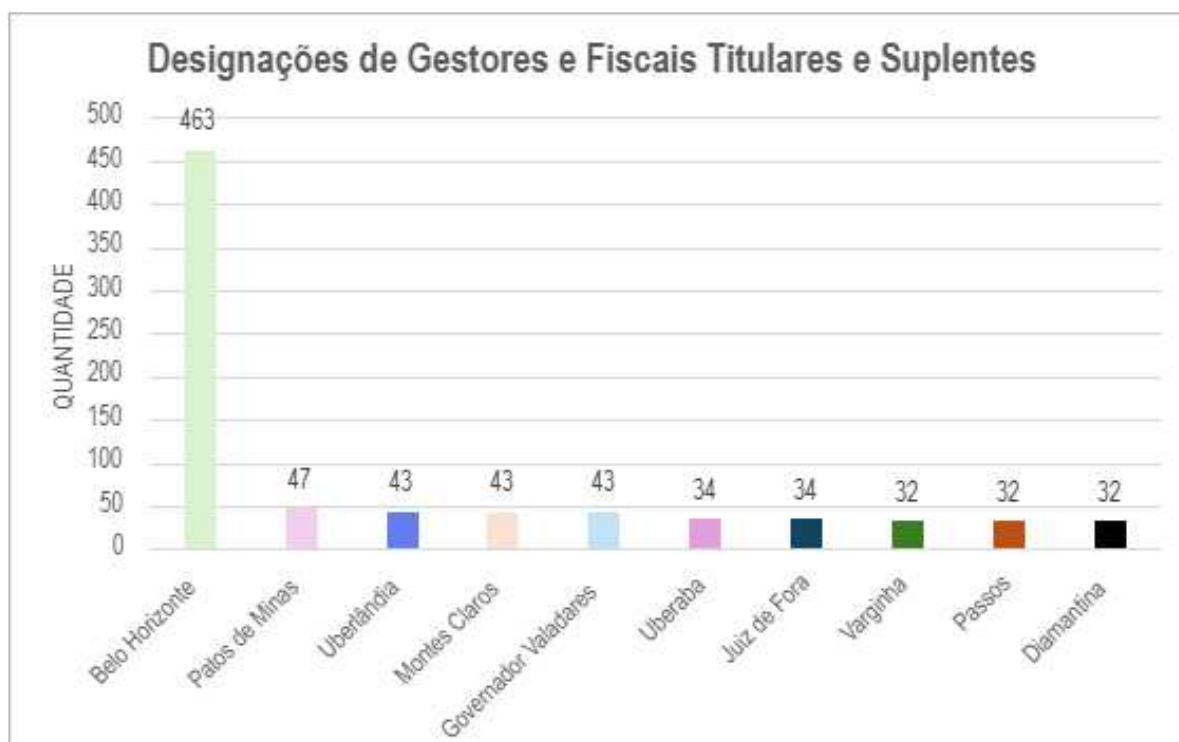
Nesse gráfico o eixo vertical representa a alíquota do imposto sobre serviços de qualquer natureza, enquanto o eixo horizontal representa a média, a moda e a mediana para o contrato original e para o 12º TA. Apenas a média apresentou variação de 0,01 p.p. do instrumento contratual original para o último aditivo. Se o município de Belo Horizonte, cuja alíquota é de 5,00%, for removido da análise, os resultados são modificados, como se nota a partir do gráfico abaixo:



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Contrato Corporativo MGS Nº 9287509/2021, 2021.

A tendência verificada no gráfico anterior se inverte, e a média passa a apresentar maiores valores em relação à mediana e à moda. Outra diferença é todas as medidas se reduzem em relação ao ISSQN contabilizado com o Município de Belo Horizonte, indicando que o tributo da capital impacta significativamente na formação dos preços dos postos de serviços.

O município em que o serviço é prestado é relevante para estabelecer relações e tendências verificadas no contrato corporativo. A quantidade de postos de serviço se reflete na quantidade de gestores e fiscais de contrato, tanto titulares quanto suplentes. O gráfico abaixo exhibe os 10 municípios que mais possuem fiscais e gestores designados:



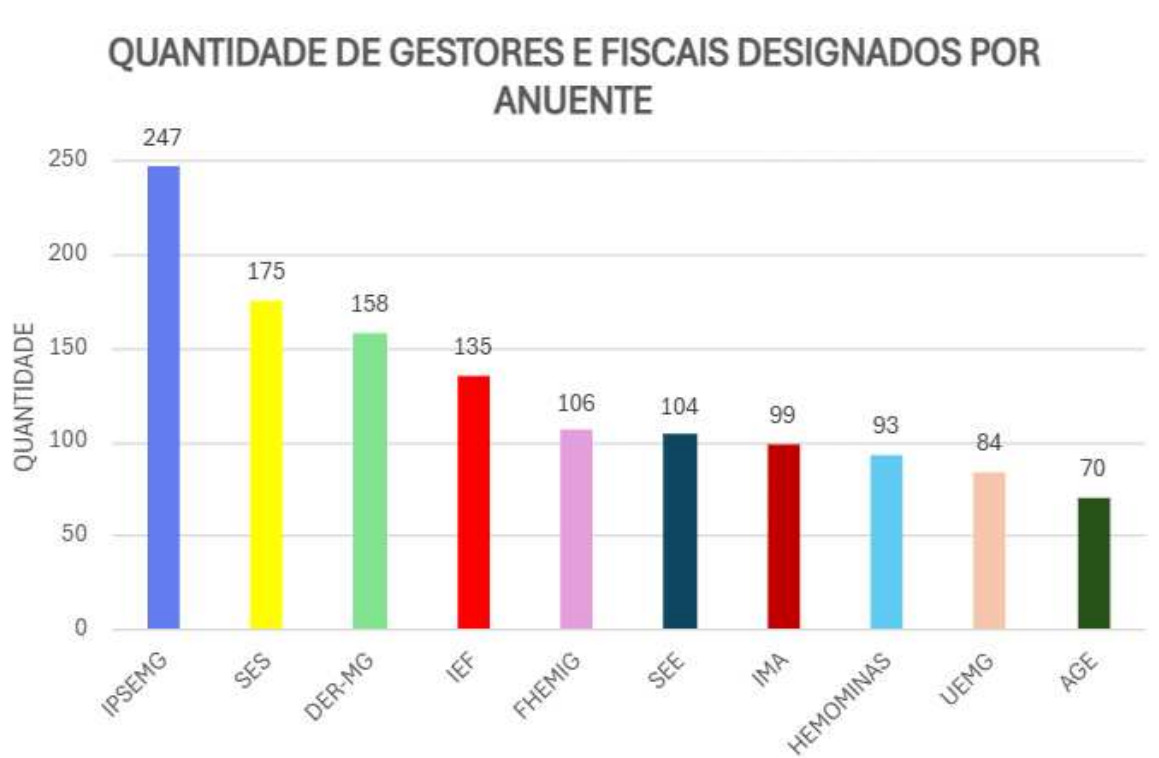
Fonte: Elaborado pelo autor com base em Contrato Corporativo MGS N° 9287509/2021, 2021.

Considerando gestores e fiscais designados para atuação em um único município, Belo Horizonte apresenta 463 designações, figurando como o município com a maior quantidade de designações. Varginha, Passo e Diamantina apresentam 32 fiscais e gestores designados, titulares e suplentes. Dado que a alíquota do ISSQN no município de Belo Horizonte corresponde a 5% do preço do serviço prestado, e dado também que as quantidades de gestores e fiscais por município são indicadores do total de postos por município, órgão e entidades situados em mais de um município precisam equacionar suas demandas não apenas em função dos preços dos postos, mas também em função das alíquotas de ISSQN vigentes para cada município em que haverá alocação de posto de serviço.

4.3.5. Demanda por postos em função dos anuentes

A quantidade de gestores e fiscais pode ser utilizada como *proxy* para verificação da demanda por postos por órgão e entidade anuente. Considerando os quantitativos para o 12º TA, os 10 anuentes com mais fiscais e gestores, titulares e suplentes, são o IPSEMG, a SES, o DER, o IEF, a FHEMIG, a SEE, o IMA, o HEMOMINAS, a UEMG e, em décimo

lugar, a AGE. O gráfico abaixo apresenta os 10 anuentes com mais designações e suas respectivas quantidades de designações:



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Contrato Corporativo MGS Nº 9287509/2021, 2021.

A quantidade de fiscais e gestores por anuente é indicativo da demanda por postos e, por extensão, da relação de dependência do anuente com os postos. Entre os 10 anuentes com mais fiscais e gestores, três compõem a Administração Direta do Estado de Minas Gerais: a Secretaria Estadual de Saúde (SES), a Secretaria Estadual de Educação (SEE) e a Advocacia-Geral do Estado (AGE).

4.3.7. Resumo das tendências contratuais entre o contrato e o 12º Termo Aditivo

Sintetizando os apontamentos desta seção de análise quali-quantitativa, a avaliação de indicadores das tendências contratuais permite que algumas importantes conclusões sejam estabelecidas. A primeira delas é a variação desproporcional entre o valor do contrato e a quantidade de postos. O valor total cresceu 36,99%, passando de R\$ 4,24 bilhões em 2021 para R\$ 5,81 bilhões em 2025. No entanto, a quantidade de postos contratados aumentou apenas 9,02% no mesmo período, de 13.383 para 14.590. Isso demonstra que o valor contratual não é uma função linear da quantidade total de postos, o que significa dizer que uma dada variação em um certo quantitativo de um determinado posto pode não influenciar

a variação de valor contratual da mesma forma que a variação de quantitativo de outro posto. Evidências disso estão nos postos com pouca quantidade, como "Assessor Organizacional Nível II", com 45 postos contratados, mas com um custo mensal 34,15% superior ao de postos com grande volume, como "Auxiliar de Limpeza II", com 1.899 postos.

Por sua vez, os fatores de tributação e a distribuição dos postos por anuentes também exemplificaram tendências da trajetória contratual. Analisado o impacto do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), foi possível notar que o tributo da capital, Belo Horizonte, impacta significativamente a formação de preços, contribuindo para a alíquota de 5% sobre os serviços prestados ser a de maior distribuição entre todas as alíquotas aplicáveis aos postos contratados. Por fim, a distribuição dos gestores e fiscais de contrato revelou uma grande concentração também em Belo Horizonte com 463 designações, servindo com indicação da concentração de serviços na capital mineira.

4.4. Ecologia Informacional e gestão contratual: o modelo da Ecologia da Informação aplicado à gestão do contrato

Anteriormente, foram vistas as seis dimensões do modelo da ecologia informacional, quais sejam, a estratégia da informação, a política da informação, a cultura e o comportamento em relação à informação, a equipe especializada em informação, os processos de gerenciamento da informação e a arquitetura da informação. A estratégia da informação versa sobre os propósitos que uma instituição ou organização dispensam para utilizar a informação de forma a alcançar os seus objetivos estratégicos. A política da informação, por sua vez, diz respeito às diretrizes de utilização da informação e à dinâmica de poder que se estabelece a partir do controle sobre a informação. Já a cultura e o comportamento se relacionam às posturas dos atores organizacionais face à informação, enquanto a equipe especializada em informação mantém relação com o *mix* de profissionais que trabalham com a informação visando tomar decisões. Os processos de gerenciamento da informação, ao seu turno, englobam as necessidades por informação, sua obtenção, seu tratamento e sua distribuição. Sobre os processos de gerenciamento da informação, a seção 4.1.2. deste capítulo trouxe maiores detalhes evidenciando o processo não apenas em razão de suas etapas, mas considerando também as relações hierárquicas estabelecidas dentro da gestão central e as relações do ambiente organizacional com o ambiente externo. Por fim, o último elemento da ecologia informacional é a arquitetura da informação, isto é, a

estrutura de tecnologia da informação responsável por apoiar os processos informacionais da organização.

Posteriormente, a seção 4.3. deste capítulo apresentou uma análise a partir de dados extraídos do contrato corporativo de 2021 e seus aditivos, mostrando especialmente tendências contratuais na trajetória contratual desde a sua celebração até o 12º Termo Aditivo. Essa análise apontou que o contrato corporativo apresentou variação positiva em seu valor, mas que essa variação não depende apenas da variação da quantidade de postos de serviço contratados, mas também dos preços dos postos tomados individualmente e das variações de cada grupo de postos, sinalizando que o valor do contrato é um indicativo da demanda que os órgãos e entidades anuentes do contrato têm por determinados postos de serviços. Tendências de alocação dos postos em razão de alíquotas de tributação sobre serviço prestado, demandas por anuente e utilização das quantidades de gestores e fiscais designados com proxy para avaliação dependência do serviço com mão de obra terceirizada também foram apresentadas nessa seção.

Essa análise só pôde ser feita a partir do tratamento de dados, ou seja, as conclusões sobre a trajetória contratual dizem respeito a informações criadas a partir da análise de dados. Esse aspecto informacional é possivelmente uma das grandes falhas no modelo da ecologia informacional, pois como argumentado anteriormente, esse modelo surge como uma resposta ao tecnocentrismo das tecnologias da informação, visando colocar as pessoas novamente no centro das atenções no que diz respeito ao uso da informação. O atributo do comportamento é central na tese de Davenport e, ainda que seja absolutamente importante pois serve como um descritor da utilização da informação nas organizações, não é suficiente para afastar a dimensão da arquitetura da informação e, ainda, a importância do conhecimento técnico que deve estar presente nas equipes que lidam com o tratamento da informação.

No entanto, a dicotomia que o autor apresenta entre o ser e o dever-ser da informação, isto é, a dicotomia entre o real uso da informação pelas pessoas em contraposição à prescrição de como a informação deve ser utilizada, presente no atributo da observação e da descrição, é uma contribuição do modelo ecológico para a compreensão sobre a tomada de decisão a partir das informações que os atores organizacionais dispõem. Quando se avalia, por exemplo, que a demanda total por postos não é linearmente aferível a partir da evolução do valor contratual, mas que depende da demanda por categorias de postos individualmente consideradas, o que se faz, na realidade, é afirmar que um processo de

gerenciamento da informação ocorreu e influenciou a tomada de decisões para autorização das contratações de postos de serviços.

O processo de gerenciamento da informação proposto na abordagem ecológica deve levar em consideração o ambiente externo e como ele influencia o ambiente organizacional interno. O esquema básico de relação entre gestão central, anuente e prestador de serviço como um *loop* de gestão contratual em função das informações relatadas sobre o serviço prestado evidencia a importância do ambiente externo para as atividades da gestão, servindo dessa maneira como evidência para apoiar a viabilidade do modelo ecológico como método de abordagem para compreensão de um processo que integra fluxos informacionais que perpassam diferentes organizações.

É também notável que o modelo ecológico considera a política e a cultura em relação à informação dentro de uma organização. No arranjo administrativo-burocrático, a administração é hierarquizada em níveis de comando e especialização de funções. O esquema top-down em que o gerente-médio coordena as atividades operacionais necessárias para o gerenciamento contratual mostra a importância dos feedbacks sobre as atividades realizadas, de modo que as instâncias superiores da administração podem estabelecer diretrizes que serão utilizadas na coordenação das atividades operacionais.

No entanto, o modelo falha em mostrar o nexo de causalidade entre a postura institucional frente a informação e os resultados buscados a partir da ação organizacional. Essa falha precisa ser suprida por outros modelos ou métodos, como aquele exibido por Choo (2003) em relação à organização do conhecimento: a ação organizacional é consequência da interpretação da informação e da criação de significados que conduzem à informação convertida em conhecimento e, a partir daí, processadas para subsidiar a tomada de decisão.

Portanto, a abordagem ecológica se mostra viável para enfatizar as relações entre atores organizacionais frente ao conhecimento subjacente ao contrato, especialmente no que diz respeito à utilização da informação para a tomada de decisões. Porém, a dimensão das tecnologias da informação e do conhecimento especializado não pode ser afastada, o que coloca o modelo em posição de crítica quanto à sua operacionalidade frente as reais demandas de gestão contratual.

5. CONCLUSÃO

A terceirização da mão de obra na Administração Pública é uma realidade, embora arranjos institucionais diversos revelem que não existe uma única fórmula para a terceirização, a exemplo do caso estudado nesta monografia: o contrato do Estado de Minas Gerais com a MGS, empresa estatal controlada por Minas Gerais. Mesmo assim, elementos dos contratos de prestação de serviços com terceirização da mão de obra permanecem existindo. O vínculo direto da relação de trabalho é substituído por uma relação mediada por contrato entre tomador e prestador de serviços, onde terceiros assumem a execução de atividades que não constituem o núcleo essencial da atividade estatal, mas que são essenciais para o funcionamento da máquina pública.

O contexto histórico dessa transição do vínculo direto para o vínculo indireto está ligado à transição do modelo burocrático-racional para o gerencial, impulsionado pelas reformas neoliberais da década de 1990 e pelo *New Public Management*. A crise fiscal e a necessidade de eficiência levaram à busca por modelos mais flexíveis, inspirados no setor privado, visando resultados e redução de custos. No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi um marco decisivo para institucionalizar essa nova mentalidade de gestão. Em Minas Gerais, esse movimento se refletiu especificamente no “Choque de Gestão”, iniciado em 2003, que buscou reestruturar a administração pública estadual sob a ótica da eficiência e do equilíbrio fiscal. O estado criou um ambiente institucional favorável à centralização que viria a ocorrer na década seguinte, e a terceirização de atividades-meio tornou-se, assim, uma estratégia lícita para manter a máquina pública operante sem inflar os gastos com folha de pagamento estatutária.

Dentro da estrutura do Poder Executivo de Minas Gerais, remete-se ao Decreto nº 46.559/14, que priorizou a execução indireta de atividades como limpeza, vigilância e apoio administrativo como o modelo de contratação a ser seguido. Essa norma consolidou a preferência pela terceirização, salvo justificativa em contrário, e delineou as categorias de serviços que não poderiam ser terceirizados. Outro passo para a consolidação do desse modelo foi a centralização administrativa promovida pelo Decreto nº 46.944/16. O estado optou por concentrar a contratação e o gerenciamento de serviços comuns na Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), criando a figura do “Contrato Corporativo”. Essa centralização visou padronizar procedimentos e ganhar escala nas contratações, instituindo as figuras do gestor central, gestor setorial e fiscal de contrato.

Por se tratar de uma contratação pública, o regime jurídico aplicável é extenso e complexo, o que leva à constatação de que o domínio sobre o tema exige conhecimentos de ordem teórica e prática que devem ser manejados corretamente. Além disso, o modelo de gestão contratual possui características próprias, exigindo assim uma real desenvoltura sobre o assunto. A par da dimensão jurídica está a dimensão da gestão contratual, com suas técnicas e métodos próprios. O contrato corporativo possui elementos que demandam a tomada de decisão sobre questões financeiras, logísticas, jurídicas e negociais, criando assim um ambiente em que a informação pode ser absolutamente valiosa, desde que seja, em última análise, útil.

É nesse cenário de complexidade que a teoria da Ecologia da Informação de Thomas Davenport se apresenta como aporte analítico, deslocando o foco da tecnologia informacional para as pessoas e seus comportamentos informacionais. A assimetria informacional constitui um risco constante, dado que a gestão central depende de relatos dos anuentes para tomar decisões críticas, como a realização de pagamentos e a aplicação de sanções. Sem informações tempestivas, precisas e ricas em contexto, a capacidade de coordenação e controle da gestão central fica severamente comprometida. Associado a isso está a questão da estrutura organizacional vertical presente na Administração Pública, de modo que a informação passa a cumprir diferentes papéis a depender do nível hierárquico. Nesse sentido, a dimensão política da informação, conforme proposta por Davenport, alerta para o poder que a informação confere e como estruturas verticalizadas podem influenciar o seu fluxo. No caso mineiro, a figura do gestor atua como um intermediário essencial que precisa ter a capacidade de filtrar e transmitir dados da base operacional para a alta direção, e vice-versa, de forma a efetivamente atender aos interesses da Administração. Em última análise, todo o processo de gestão remete ao aprendizado e ao conhecimento, ambos construídos em um ambiente informacional.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, v. 41 Edição Especial, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª Edição revista e atualizada. Editora Malheiros. São Paulo, 2014.

BRASIL. **Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre 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

_____. **Lei Federal nº 5.645 de 10 de dezembro de 1970**. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5645.htm

_____. **Lei Federal nº 5.845 de 1972**. Fixa os valores de vencimentos dos cargos do Grupo-Serviços Auxiliares do Serviço Civil da União e das autarquias federais e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5845.htm

_____. **Lei Federal 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/l8666cons.htm

_____. **Decreto Federal nº 2.271 de 27 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

_____. **Lei Federal nº 9.527 de 10 de dezembro de 1997**. Altera dispositivos das Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9527.htm

_____. **Instrução Normativa Seges/MDI nº 5 de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>

_____. **Decreto Federal 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

_____. **Lei Federal nº 14.133 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

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF**. 15ª ed, 1ª versão. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>

_____. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento do Recurso Extraordinário 958.252**. Relatoria Luiz Fux. Brasília, 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4952236>

BRULON, Vanessa; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; DARBILLY, Leonardo. **Choque De Gestão Ou Choque De Racionalidades? O Desempenho Da Administração Pública Em Questão**. Revista Eletrônica de Administração, (Porto Alegre) 19 (1). Abr. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-23112013000100001>

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª ed. Editora Atlas. São Paulo, 2014.

CARVALHO NETO, Antônio Moreira de. **Terceirização de serviços públicos no Reino Unido e os impactos sobre as relações de trabalho: considerações sobre a realidade brasileira**. Revista do Serviço Público. Ano 47, v. 120, n. 2, mai/ago 1996.

CHOO, Chun Wei. **A organização do conhecimento**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.

CÔRTE, Adelaide Ramos. **Ecologia da Informação**. Informação & Informação, Londrina, v.4, n.1, p. 53-58, jan./jun. 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/1981-8920.1999v4n1p3>

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV. V42(5): pp.829-74, set/out. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>

DAVENPORT, Thomas H., PRUSAK, Laurence. **Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação**. Tradução Bernadette Siqueira Abrão. Editora Futura. São Paulo, 1998.

DIAS, Maria Tereza Fonseca (organizadora). **A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Editora Dialética. São Paulo, 2023. E-book.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª ed. Editora Forense. 2023. E-book.

DRUCK, Graça; SENA, Giovana; PINTO, Marina Morena; ARAÚJO, Sâmia. **A Terceirização No Serviço Público: Particularidades E Implicações**. Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate. Organizador: André Gambier Campos. – Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8709>

FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaella Rocha; VIEIRA, Antonieta Pereira; VIEIRA, Henrique Pereira. **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública**. 8ª ed. Editora Forum. Belo Horizonte, 2023.

GOMES, Henriette Ferreira. **O ambiente informacional e suas tecnologias na construção dos sentidos e significados**. Revista Ciência da Informação, Brasília, v. 29, n. 1, p. 61-70, jan./abr. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.18225/ci.inf.v29i1>

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei 8.666/1993**. 18ª edição revista, atualizada e ampliada. 2ª tiragem. Editora Thomsom Reuters. São Paulo, 2019.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 46.559 de 17 de junho de 2014**. Dispõe sobre a contratação de serviços pelos órgãos e entidades do Poder Executivo. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/46559/2014/>

_____. **Decreto Estadual nº 46.944 de 29 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre a centralização da contratação e do gerenciamento de contratos administrativos. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/46944/2016/>

_____. **Resolução Seplag nº 16 de 8 de abril de 2016**. Determina a adoção do modelo de contratação centralizada, instituído pelo Decreto nº 46.944, de 29 de janeiro de 2016, para as contratações de serviços realizadas junto à empresa Minas Gerais Administração e Serviços S.A. Disponível em: https://www.mg.gov.br/system/files/media/planejamento/documento_detalhado/2022/seplag/legislacao/resoluo_seplag_n_016_de_08_de_abril_de_2016_-_08-04-16_-_determina_a_adoo_do_modelo_de_contratao.pdf

_____. **Lei Estadual nº 24.213 de 28 de abril de 2023**. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/24313/2023/?cons=1>

_____. **Decreto Estadual nº 48.636 de 19 de junho de 2023**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48636/2023/?cons=1>

_____. **Resolução Seplag nº 63 de 1º de setembro de 2025**. Determina a adoção do modelo de contratação centralizada, instituído pelo Decreto nº 46.944, de 29 de janeiro de 2016, para as contratações de prestação de serviços terceirizados realizadas junto à empresa Minas Gerais Administração e Serviços S.A. no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo. Disponível em: <https://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=217236&marc=>

_____. **Contrato Corporativo nº 1 de 2016**. Disponível em: https://redeminas.tv/wp-content/uploads/2018/03/contrato_corporativo_mgs_seplag.pdf

_____. **Contrato Corporativo nº 9287509/2021 de 2021**. Disponível em: <https://compras.mg.gov.br/agente-publico/contratos-corporativos-mgs-no-9287509-2021/>

_____. **Lei Estadual nº 15.032 de 20 de janeiro de 2004 - PMDI: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. Estabelece o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/15032/2004/?cons=1>

_____. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Estudo Temático de fevereiro de 2025: Terceirização na Administração Pública. Um levantamento jurisprudencial e doutrinário**. 2025. E-book. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2025/Relatorio-Estudo-Tematico-Fevereiro-2025.pdf>

_____. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Parecer no processo 837660 de fevereiro de 2010**. Relatoria Mauri Torres. Minas Gerais, 2012.

MGS. **Política de Transações com Partes Relacionadas da MGS**. Número: POL/GRC/004. Data da publicação: 23/12/2024. Disponível em: https://www.mgs.srv.br/abrir_arquivo.aspx/POLITICA_DE_TRANSACOES_COM_PARTES_RELACIONADAS_DA_MGS?cdLocal=2&arquivo={D1EAB310-AEBB-580E-CC0B-07D1082BDECC}.pdf

PEREIRA, Sandra Patrícia Marques; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. **MOVIMENTOS PÓS-NOVA GESTÃO PÚBLICA: O NOVO SERVIÇO PÚBLICO**. *Lex Humana* (ISSN 2175-0947), 12(1), 69–85, 2020. Disponível em: <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1824>

VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes (coordenadora). **Diálogos sobre a Nova Lei de Licitações – Lei 14.133/2021**. Editora JML. Paraná, 2021. E-book.

ZYMLER, Benjamin. **Contratação indireta de mão-de-obra versus terceirização**. Revista do TCU, Brasília, n. 75, p. p. 37–56, 1998. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1040>