Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública

Aline Marçal Silva

Gestão da conta-depósito vinculada em contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra: mapeamento, validação de processos e levantamento de requisitos tecnológicos em uma universidade federal

Uberaba

2026

Aline Marçal Silva

Gestão da conta-depósito vinculada em contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra: mapeamento, validação de processos e levantamento de requisitos tecnológicos em uma universidade federal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.
Orientadora: Profª. Drª. Jesislei Bonolo do Amaral Rocha

Uberaba
2026

Catalogação na fonte: Biblioteca da Universidade Federal do Triângulo Mineiro

S578g

Silva, Aline Marçal
Gestão da conta-depósito vinculada em contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra: mapeamento, validação de processos e levantamento de requisitos tecnológicos em uma universidade federal / Aline Marçal Silva. -- 2026.
182 f. : il., fig., graf., tab.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) -- Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, MG, 2026
Orientadora: Profa. Dra. Jesislei Bonolo do Amaral Rocha

1. Conta-depósito vinculada. 2. Administração Pública. 3. Terceirização. 4. Contratos administrativos. I. Rocha, Jesislei Bonolo do Amaral. II. Universidade Federal do Triângulo Mineiro. III. Título.

CDU 336.717.3

Eduardo Caetano Leal - Bibliotecário - CRB-6/2200

ALINE MARÇAL SILVA

GESTÃO DA CONTA-DEPÓSITO VINCULADA EM CONTRATOS TERCEIRIZADOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA: MAPEAMENTO, VALIDAÇÃO DE PROCESSOS E LEVANTAMENTO DE REQUISITOS TECNOLÓGICOS EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Uberaba, 04 de setembro de 2026

Banca Examinadora:

Dra. Jesislei Bonolo do Amaral Rocha – Orientadora
Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Dr. Deusmaque Carneiro Ferreira
Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Dra. Maria de Lourdes de Melo Salmito Mendes
Universidade Federal do Piauí

Documento assinado eletronicamente por **JESISLEI BONOLO DO AMARAL ROCHA**, **Professor do Magistério Superior**, em 04/09/2026, às 11:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 e no art. 34 da Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024.

Documento assinado eletronicamente por **DEUSMAQUE CARNEIRO FERREIRA**, **Professor do Magistério Superior**, em 04/09/2026, às 19:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 e no art. 34 da Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024.

Documento assinado eletronicamente por **MARIA DE LOURDES DE MELO SALMITO MENDES**, **Usuário Externo**, em 14/09/2026, às 13:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 e no art. 34 da Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.uftm.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1845068** e o código CRC **D66894B0**.

Dedico este trabalho à minha mãe, que desde cedo me ensinou o valor do conhecimento por meio de uma frase que aprendeu com meu avô: “Saber não ocupa lugar e uma hora te serve”. Hoje, ao concluir esta etapa, compreendo ainda mais a profundidade dessas palavras e reconheço que esta conquista também é sua, reflexo do seu exemplo, do seu incentivo e de tudo o que me ensinou.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, pela oportunidade de realizar este trabalho e pela presença constante em minha vida, guiando e iluminando meus passos.

À minha orientadora Profª. Drª. Jesislei Bonolo do Amaral Rocha, pela orientação, paciência, sabedoria e dedicação; obrigada por não desistir de mim, nem quando eu mesma pensei em desistir.

Aos professores Dr. Deusmaque Carneiro Ferreira, Dr. George Lauro Ribeiro de Brito e Drª. Maria de Lourdes de Melo Salmito Mendes pelas contribuições que ajudaram a aprimorar este trabalho e ao Prof. Dr. William Alexandre Manzan, por indicar, no início do percurso, caminhos importantes que contribuíram para o desenvolvimento desta trajetória.

Aos professores do PROFIAP e aos colegas de turma, pelos momentos compartilhados ao longo desta trajetória. Em especial, à Izabel, minha parceira de todos os trabalhos e artigos, que privilégio foi dividir este caminho com você. Obrigada por me escolher.

À minha mãe, Maria, meu maior exemplo, pelo apoio em todos os momentos da minha vida; base de tudo que conquistei. À minha irmã, Ana Paula, por estar ao meu lado sempre que precisei e por me incentivar a continuar.

Aos meus familiares, em especial meu pai, irmão, tias, tios e primas, pelo incentivo constante aos estudos. Ao Paulo, pela compreensão nos momentos de ausência e pelo apoio nos dias difíceis.

À Universidade Federal do Triângulo Mineiro, minha casa profissional e acadêmica, que me acolheu e reforçou meu orgulho de fazer parte de uma instituição comprometida com a produção de conhecimento e com a transformação da sociedade por meio do ensino, da pesquisa e da extensão. Aos meus gestores, Paulo, Maria Clara, Mickael e Guilherme, pelo apoio, incentivo e compreensão durante essa trajetória, contribuindo para que eu pudesse conciliar minha atuação profissional com a realização deste sonho acadêmico.

Aos meus parceiros de fiscalização, Isabela e Márcio, por me ensinarem a gostar do nosso trabalho e a exercê-lo com responsabilidade; este trabalho também reflete nossas trocas e aprendizados.

Por fim, a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização desta pesquisa, o meu sincero agradecimento.

RESUMO

A crescente utilização de serviços terceirizados pela Administração Pública tem ampliado os desafios relacionados à gestão e fiscalização dos contratos administrativos, especialmente no que se refere ao controle das obrigações trabalhistas vinculadas aos contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra. Nesse contexto, a conta-depósito vinculada constitui um instrumento de mitigação de riscos trabalhistas, permitindo a retenção de valores destinados ao pagamento de encargos e verbas trabalhistas previstas na legislação. Na Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), a operacionalização desses procedimentos envolve diferentes etapas administrativas, registros e controles que demandam organização, padronização e acompanhamento sistemático. O estudo insere-se na linha de pesquisa de Administração Pública e Governo Digital, contribuindo para o avanço do conhecimento aplicado à gestão e fiscalização contratual no setor público. Tem como objetivo analisar a gestão da conta-depósito vinculada em contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra na UFTM, por meio do mapeamento dos procedimentos adotados, da validação desses procedimentos em âmbito interno e interinstitucional, e do levantamento de requisitos para uma solução tecnológica de apoio à sua operacionalização. A pesquisa caracteriza-se como estudo de caso, de natureza aplicada e abordagem mista. Foram utilizados procedimentos qualitativos, como análise documental, observação participante e análise de respostas abertas, e quantitativos, com análise de frequências e aplicação do Índice de Validade de Conteúdo (IVC) na validação dos fluxos junto a servidores de diferentes universidades federais. Os resultados evidenciam contribuições concretas para o aprimoramento da gestão da conta-depósito vinculada no âmbito da UFTM, ao promover maior organização, clareza e padronização dos procedimentos. Além disso, fornecem subsídios estruturados para futuras iniciativas de informatização, com potencial de otimizar os processos relacionados à fiscalização administrativa de contratos e fortalecer o controle das obrigações trabalhistas. O estudo também permitiu identificar pontos de melhoria relacionados à definição de responsabilidades, detalhamento das etapas e sistematização das informações. A originalidade e relevância da pesquisa residem no mapeamento de processos ainda pouco explorados na literatura, especialmente no contexto da gestão da conta-depósito vinculada, além da articulação entre validação empírica dos processos mapeados e levantamento de requisitos para suporte tecnológico, contribuindo para o campo da fiscalização contratual e iniciativas de governo digital. No que se refere às contribuições práticas, os impactos são predominantemente potenciais, com evidências empíricas de aplicabilidade. No âmbito científico, o estudo organiza

o conhecimento aplicado e subsidia pesquisas futuras. No campo organizacional, contribui para padronização de rotinas, redução de ambiguidades e melhoria do controle interno. Na dimensão prática, facilita a atuação dos fiscais, reduz erros operacionais e apoia a tomada de decisão. No aspecto societal, reforça a proteção dos direitos trabalhistas e a transparência na gestão pública. Em termos de políticas públicas, fornece subsídios para digitalização, integração de sistemas e padronização de procedimentos entre órgãos federais, podendo apoiar melhorias em soluções institucionais relacionadas à conta-depósito vinculada.

Palavras chaves: conta-depósito vinculada; Administração Pública; serviços terceirizados.

ABSTRACT

The increasing use of outsourced services by Public Administration has expanded the challenges related to the management and oversight of administrative contracts, especially with regard to controlling labor obligations linked to continuous service contracts with exclusive dedication of labor. In this context, the escrow account constitutes a mechanism for mitigating labor risks, allowing the retention of funds intended for the payment of labor charges and benefits established by legislation. At the Federal University of Triângulo Mineiro (UFTM), the operationalization of these procedures involves different administrative stages, records, and controls that require organization, standardization, and systematic monitoring. This study is part of the research field of Public Administration and Digital Government, contributing to the advancement of applied knowledge in contract management and oversight in the public sector. Its objective is to analyze the management of escrow accounts in continuous service contracts with exclusive dedication of labor at UFTM, through the mapping of adopted procedures, the validation of these procedures at both internal and interinstitutional levels, and the identification of requirements for a technological solution to support their operationalization. The research is characterized as a case study of an applied nature, with a mixed-methods approach. Qualitative procedures were employed, such as document analysis, participant observation, and analysis of open-ended responses, as well as quantitative methods, including frequency analysis and the application of the Content Validity Index (CVI) to validate the process flows with staff from different federal universities. The results demonstrate concrete contributions to improving the management of escrow accounts at UFTM by promoting greater organization, clarity, and standardization of procedures. In addition, they provide structured inputs for future informatization initiatives, with the potential to optimize processes related to administrative contract oversight and strengthen the control of labor obligations. The study also identified areas for improvement related to the definition of responsibilities, the detailing of process steps, and the systematization of information. The originality and relevance of the research lie in the mapping of processes that are still underexplored in the literature, particularly in the context of escrow account management, as well as in the articulation between the empirical validation of mapped processes and the identification of requirements for technological support, contributing to the field of contract oversight and digital government initiatives. Regarding practical contributions, the impacts are predominantly potential, supported by empirical evidence of applicability. In the scientific domain, the study organizes applied knowledge and supports future research. In the organizational domain, it contributes to the standardization of routines,

reduction of ambiguities, and improvement of internal control. From a practical perspective, it facilitates the work of contract managers, reduces operational errors, and supports decision-making. In the societal dimension, it reinforces the protection of labor rights and transparency in public management. In terms of public policies, it provides inputs for digitalization, system integration, and standardization of procedures across federal agencies, potentially supporting improvements in institutional solutions related to escrow account management.

Keywords: linked account; guarantee deposits blocked for movement; Public Administration; outsourced services.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Lançamento - Módulo Conta Vinculada no Compras GOV - Youtube. 46
Figura 2 – Dashboard do Sistema Conta Vinculada 47
Figura 3 – Fluxograma da Provisão Mensal 68
Figura 4 – Fluxograma da Liberação 69
Figura 5 – Fluxograma da Liberação (parte 1) 70
Figura 6 – Fluxograma da Liberação (parte 2) 71
Figura 7 – Fluxograma da Liberação (parte 3) 72
Figura 8 – Fluxograma da Liberação (parte 4) 73
Figura 9 – Fluxograma da Liberação (parte 5) 74
Figura 10 – Página inicial Módulo Conta-Depósito Vinculada no contratos.gov.br 91
Figura 11 – Página inicial do Módulo com a Conta-Depósito Vinculada cadastrada 92
Figura 12 – Nova Provisão 93
Figura 13 – Movimentações da Conta-Depósito Vinculada 93
Figura 14 – Lançamentos 94
Figura 15 – Página de Liberação do Módulo com a Conta-Depósito Vinculada 97
Figura 16 – Reajuste de Salário 96
Figura 17 – Fluxograma da provisão mensal de valores a serem retidos na conta-depósito vinculada na UFTM 105
Figura 18 – Fluxograma da liberação de valores retidos na conta-depósito vinculada na UFTM 106
Gráfico 1 – Distribuição dos participantes por sexo e faixa etária 82
Gráfico 2 – Escolaridade 82
Gráfico 3 – Tempo de atuação no Serviço Público 83
Gráfico 4 – Distribuição dos participantes por área de lotação 84
Gráfico 5 – Distribuição dos participantes por região 84
Quadro 1 – Agentes envolvidos na gestão/fiscalização do contrato 32
Quadro 2 – Submódulo 2.2 - Encargos Previdenciários (GPS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e outras contribuições 38
Quadro 3 – Percentuais máximos a serem provisionados conforme Grau de Risco SAT/GIIL- RAT (%) 38

Quadro 4 – Reserva mensal para o pagamento de encargos trabalhistas Percentual incidente sobre a remuneração 39
Quadro 5 – Cinco experiências de TIC na Gestão Pública Federal conforme Balbe (2010) 40
Quadro 6 – Tabela de Procedimentos da planilha de provisão mensal: Planilha de Excel (Conta vinculada - ct. xx/xxxx - mês/ano) 75
Quadro 7 – Tabela de Procedimentos da planilha de liberação de férias: Planilha de Excel (Cont_Vinc_Lib_Férias - ct. xx/xxxx - mês/ano) 76
Quadro 8 – Tabela de Procedimentos da planilha de liberação de 13º salário: Planilha de Excel (Cont_Vinc_Lib_13º_Salário - ct. xx/xxxx - mês/ano) 77
Quadro 9 – Tabela de Procedimentos da planilha de liberação de Rescisão: Planilha de Excel (Cont_Vinc_Lib_Rescisões - ct. xx/xxxx - mês/ano) 79
Quadro 10 – Síntese descritiva e evidências dos campos abertos da pesquisa 88
Quadro 11 – Análise do Módulo Conta-Depósito Vinculada (Contratos.gov) 96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Frequência absoluta das respostas e IVC por item 85
Tabela 2 – Respostas dos participantes quanto à categoria conteúdo pela escala Likert 86
Tabela 3 – Respostas dos participantes quanto à categoria ilustrações pela escala Likert..... 86
Tabela 4 – Respostas dos participantes quanto à categoria estrutura pela escala Likert 86
Tabela 5 – Respostas dos participantes quanto à categoria conteúdo pela escala Likert 87
Tabela 6 – Média do IVC das categorias por Item avaliado..... 87
Tabela 7 – Frequência relativa, moda e mediana por item da categoria conteúdo 87
Tabela 8 – Frequência relativa, moda e mediana por item da categoria ilustrações..... 88
Tabela 9 – Frequência relativa, moda e mediana por item da categoria estrutura..... 88
Tabela 10 – Frequência relativa, moda e mediana por item da categoria tabelas descritivas 88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU — Advocacia-Geral da União

BPM — *Business Process Management*

BPMN — *Business Process Model and Notation*

CGU — Controladoria-Geral da União

CNJ — Conselho Nacional de Justiça

CV — Conta-depósito vinculada – bloqueada para movimentação

DASP — Departamento Administrativo do Setor Público

DOF — Departamento de Orçamento e Finanças

EBSERH — Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

EGD — Estratégia de Governança Digital

IVC — Índice de Validão de Conteúdo

MCTIC — Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

MGI — Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

MPDG — Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

NGP — Nova Gestão Pública

NPM — *New Public Management*

OMG — *Object Management Group*

PGD — Programa de Gestão e Desempenho

PPPs — Parcerias público-privadas

PREUNI — Prefeitura Universitária

SEI — Sistema Eletrônico de Informações

SEGES — Secretaria de Gestão

SIG — Sistema Integrado de Gestão

TCLE — Termos de Consentimento Livre e Esclarecido

TIC — Tecnologias de Informação e Comunicação

TI — Tecnologias de Informação

TST — Tribunal Superior do Trabalho

UFABC — Universidade Federal do ACB

UFAC — Universidade Federal do Acre

UFERSA — Universidade Federal do Semi-Árido

UFJF — Universidade Federal de Juiz de Fora

UFLA — Universidade Federal de Lavras

UFPE — Universidade Federal de Pernambuco

UFT — Universidade Federal do Tocantins

UFTM — Universidade Federal do Triângulo Mineiro

UFU — Universidade Federal de Uberlândia

UFRB — Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

UNIFESSPA — Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

UNIFESP — Universidade Federal de São Paulo

UNIR — Universidade Federal de Rondônia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 18
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO 21
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA 22
1.3 OBJETIVOS 22
1.3.1 Objetivo geral 22
1.3.2 Objetivos específicos 22
1.4 JUSTIFICATIVA 23
2 REFERENCIAL TEÓRICO 27
2.1 TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS 27
2.1.1 Origem e conceito de terceirização 27
2.1.2 Contratos administrativos de terceirização na Administração Pública 29
2.1.3 Fiscalização Administrativa e Controles Internos em Contratos Públicos 31
2.2 CONTA-DEPÓSITO VINCULADA COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA TRABALHISTA 34
2.2.1 Encargos trabalhistas e previdenciários provisionados na ContaVinculada 37
2.2.2 Transformação Digital e Tecnologias aplicadas à Administração Pública 39
2.2.3 Uso de Tecnologias da Informação na Gestão de Contas Vinculadas 44
2.3 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS DE NEGÓCIO – *BUSINESS PROCESS MANAGEMENT* (BPM) 52
2.3.1 Modelagem de processos 53
2.3.2 Análise de processos 54
2.3.3 A gestão por processos como estratégia de eficiente na Administração Pública 54
3 MÉTODO 56
3.1 ANÁLISE DOS DADOS 62
3.2 ASPECTOS ÉTICOS 63
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO 65
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO 65
4.2 ELABORAÇÃO DOS FLUXOS DE PROCESSO DA CONTA-DEPÓSITO VINCULADA 67
4.2.1 Fluxo de Provisão Mensal da Conta Vinculada 67
4.2.2 Fluxo de Liberação de valores retidos na Conta Vinculada 69

4.3 ELABORAÇÃO DAS TABELAS DE PROCEDIMENTOS REALIZADOS NAS PLANILHAS DE OPERACIONALIZAÇÃO DA CONTA-DEPÓSITO VINCULADA. 74
4.4 VALIDAÇÃO NA INSTITUIÇÃO INTERNA 80
4.5 VALIDAÇÃO INTERINSTITUCIONAL DOS FLUXOGRAMAS DA CONTA-DEPÓSITO VINCULADA 81
4.6 ANÁLISE PRÁTICA DO MÓDULO CONTA-DEPÓSITO VINCULADA NO COMPRAS.GOV.BR/CONTRATOS 90
4.7 DISCUSSÃO 99
5 SEÇÃO PROPOSITIVA (PTT) 104
5.1 MAPEAMENTO DOS PROCESSOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DA CONTA-DEPÓSITO VINCULADA 104
5.2 DESCRIÇÃO GERAL DO SISTEMA 106
5.3 REQUISITOS FUNCIONAIS 106
5.3.1 Autenticação e controle de acesso 106
5.3.2 Cadastro de Contratos e da Conta-depósito Vinculada 107
5.3.3 Cadastro e Gestão de Colaboradores 107
5.3.4 Provisão Mensal Automatizada 108
5.3.5 Gestão do Saldo da Conta Vinculada 109
5.3.6 Liberação de Valores com Cálculo Automático 109
5.3.7 Anexação de Documentos 109
5.3.8 Solicitação de Liberação de Valores pelo Fornecedor 110
5.3.9 Acompanhamento da Provisão pelo Setor Financeiro e Geração de Guia 110
5.3.10 Relatórios Gerenciais 111
5.3.11 Geração de Documentos para Liberação 111
5.4 REQUISITOS NÃO FUNCIONAIS 111
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 113
REFERÊNCIAS 115
APÊNDICE A – PROPOSTA CONTEXTUALIZADA DE PTT 126
APÊNDICE B – FORMULÁRIO PTT PLATAFORMA SUCUPIRA 150
APÊNDICE C – INSTRUMENTO DE VALIDAÇÃO 157
APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) EXTERNO 171
APÊNDICE E - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) INTERNO 173
ANEXO A - PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP-UFTM 176

1 INTRODUÇÃO

No cenário mundial, as organizações públicas passaram por transformações nas últimas décadas, impulsionadas pela busca por maior eficiência e pela adoção de novos modelos de gestão. Esse movimento resultou na incorporação de práticas gerenciais voltadas à otimização dos recursos públicos, novas alternativas para sua forma de atuação, além de promover alterações que implicaram a inclusão de práticas de controle (Guimarães; Soares; Santos, 2021; Junior; Pilger, 2024).

Nesse sentido, o movimento reformista denominado Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management* (NPM) surge com o objetivo de promover um conjunto de mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do setor público, a fim de alcançar melhores desempenhos. Buscou-se, assim, flexibilizar as regras e os procedimentos gerenciais diversificando as iniciativas por meio da contratação de serviços externos (*contracting-out*), parcerias público-privadas (PPPs), gestão por objetivos e resultados, e sistemas de qualidade (Cavalcante, 2017).

Dentre as práticas gerenciais adotadas no contexto da NGP, a terceirização consiste em uma prática das entidades públicas ou privadas que visa à externalização de atividades-meio para outras organizações, a fim de reduzir os custos e aumentar a eficiência em função do enfoque nas atividades centrais, também denominadas atividades-fim (Ignácio; Senhoras, 2022).

No Brasil, essa prática vai ser apresentada como um importante auxílio à reestruturação organizacional em 1967, com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, considerado o marco legal pioneiro da terceirização no âmbito da administração pública que promovia a reforma administrativa como forma de impedir o crescimento exacerbado da máquina pública e incentivava a ampla descentralização das atividades executadas pela Administração Federal (Lopes, 2021; Moura, 2026).

Em seguida, em 1986, o Decreto nº 2.300/86 permitiu a contratação de serviços terceirizados pela administração pública especificados nos arts. 1º e 5º, inciso II. Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 previu expressamente, em seu art. 37, inciso XXI, a figura da contratação de serviços. E a partir da Lei nº 8.666/93, ampliaram-se as atividades para terceirizar-se a partir da definição de serviço presente no art. 6º da referida lei (Moura, 2026; Silva *et al.*, 2023).

Posteriormente, com a vigência da nova lei de terceirização, Lei nº 13.429/2017, e, mais especificamente, com a publicação do Decreto nº 9.507/2018, permitiu-se que o setor público terceirizasse atividades-fim, antes era possível apenas às atividades-meio. Em termos práticos, a tomadora de serviços pode terceirizar qualquer atividade, sem que configure vínculo empregatício entre a empresa contratante e os trabalhadores da empresa contratada. Apesar disso, o tema segue sendo intensamente debatido entre os atores sociais envolvidos, uma vez que existem diversas questões referentes à gestão de riscos trabalhistas e previdenciários (Guimarães; Soares; Santos, 2021; Mendes, 2020).

Na terceirização de serviços, considerando sua natureza exclusiva no fornecimento da mão de obra, o risco trabalhista envolvido na prestação do serviço é aumentado, estimulando então, a adoção de diversos controles na fiscalização desse tipo de contrato (Mendes, 2020). Um dos instrumentos de controle adotados pela Administração pública para a mitigação do risco de inadimplência trabalhista é a conta-depósito vinculada – bloqueada para movimentação, também comumente chamada apenas de conta vinculada (Guimarães; Soares; Gonzaga, 2023).

Esse instrumento consiste em uma conta aberta pela Administração em nome das empresas contratadas para a prestação de serviços de forma contínua, destinada exclusivamente ao depósito das provisões de encargos trabalhistas dos terceirizados (férias, 1/3 constitucional, 13º salário e multa do FGTS por dispensa sem justa causa, bem como a incidência dos encargos previdenciários e FGTS sobre férias, 1/3 constitucional e 13º salário), que são destacados do valor mensal a ser pago à empresa (Brasil, 2017).

A liberação dos recursos retidos é condicionada à expressa autorização do órgão contratante, mediante a comprovação das despesas referentes às verbas trabalhistas e previdenciárias por parte da contratada. Portanto, não se constitui um fundo de reserva utilizado na contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra (Brasil, 2017).

Na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, a previsão legal para utilização da conta vinculada é amparada pela Instrução Normativa n° 5, de 26 de maio de 2017, que a torna uma das possíveis ferramentas de controle interno que podem ser adotada no tratamento dos riscos de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS das contratações de serviços de natureza continuada com dedicação exclusiva de mão de obra.

As universidades públicas federais enfrentam um dilema diante do crescimento das contratações de serviços terceirizados. Embora essa medida amplie a demanda por atividades de fiscalização contratual, tarefas de elevada relevância e complexidade, essenciais para

assegurar a conformidade na execução dos contratos, ela ocorre em um contexto de reforma administrativa que visa à redução do quadro de servidores efetivos. Como consequência, há uma oferta cada vez menor de concursos públicos para carreiras de docentes e técnicos-administrativos. Esses fatores impõem desafios e limites significativos para a gestão e fiscalização contratual universitária (Pires; Oliveira, 2020).

Dentre as fragilidades identificadas nas rotinas operacionais dos fiscais de contratos que atuam em universidades públicas, destacam-se a ausência de mecanismos de aprendizagem voltados à atividade de fiscalização, bem como a pouca utilização de instrumentos de controle que auxiliem no acompanhamento de serviços terceirizados. A ausência dessa estruturação compromete não apenas a disseminação do conhecimento entre os profissionais responsáveis, mas também prejudica o monitoramento adequado dos termos pactuados, interferindo negativamente na eficiência operacional (Marinho *et al.*, 2018).

No âmbito da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), como órgão da administração pública direta, é obrigatório que a fiscalização de contratos adote uma ferramenta para o tratamento de riscos trabalhistas mencionados anteriormente. A conta vinculada, consolidada na Administração Pública há alguns anos, é utilizada na universidade como instrumento de mitigação desses riscos em todas as contratações de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra.

A operacionalização desse instrumento na instituição já foi objeto de estudo anterior. Cunha (2024) desenvolveu e validou um guia eletrônico para a operacionalização da conta vinculada nos contratos de serviços terceirizados da UFTM. Com seu projeto, o autor buscou garantir que o gerenciamento e o controle das planilhas de operacionalização da conta vinculada fossem conduzidos em conformidade com a doutrina e a legislação vigente, além de capacitar os servidores para a correta aplicação das regras e técnicas de análise e utilização dessas planilhas.

A análise do contexto institucional evidenciou a necessidade de aprimoramento dos procedimentos relacionados à gestão das contas-depósito vinculadas, especialmente quanto à organização das informações, à padronização das etapas, ao controle dos lançamentos e ao acesso ao histórico dos registros. Diante dessas necessidades, a pesquisa concentrou-se no mapeamento e na validação dos fluxos de operacionalização, realizados no âmbito institucional e com a participação de outras universidades federais, além da identificação de requisitos para o apoio informatizado dessas atividades.

Ao considerar a perspectiva dos agentes responsáveis pela gestão e pela fiscalização administrativa dos contratos, a pesquisa busca oferecer subsídios para o aprimoramento dos

procedimentos institucionais e para futuras iniciativas de desenvolvimento ou evolução de ferramentas tecnológicas voltadas à gestão da conta-depósito vinculada.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

A gestão da conta-depósito vinculada nos contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra envolve um conjunto de atividades que exigem elevado nível de controle, precisão e acompanhamento sistemático. Esse processo compreende a retenção de valores referentes a encargos trabalhistas, o registro das movimentações financeiras, a análise de documentos comprobatórios apresentados pelas empresas contratadas e a autorização para liberação dos recursos nas hipóteses legalmente previstas (Brasil, 2018).

A utilização da conta-depósito vinculada nos contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra exige o acompanhamento contínuo dos valores provisionados, dos documentos comprobatórios e das solicitações de liberação realizadas pelas empresas contratadas. Esse procedimento envolve diferentes etapas administrativas, como análise documental, conferência de valores, atualização dos registros e comunicação entre os agentes responsáveis pela gestão contratual (Brasil, 2018; Maciel; Forni; Chioato, 2024).

Na UFTM, a operacionalização desses procedimentos é realizada pela fiscalização administrativa dos contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, abrangendo os servidores lotados na Seção de Gestão e Fiscalização de Contratos (SGFISC), no âmbito do Departamento de Serviços e Logística (DSL). Entretanto, observa-se que o controle das informações relacionadas à conta-depósito vinculada envolve múltiplos registros, planilhas e documentos, demandando organização, padronização e acompanhamento sistemático para garantir a confiabilidade das informações e a adequada execução das atividades.

Outro ponto crítico está na ausência de uma visão estruturada dos processos. Sem o mapeamento claro das etapas, dos responsáveis e das interações entre as atividades, torna-se difícil identificar gargalos, padronizar procedimentos e promover melhorias. Além disso, a inexistência de requisitos tecnológicos dos usuários formalmente definidos limita a compreensão das reais necessidades dos agentes envolvidos, reduzindo a efetividade de eventuais iniciativas de apoio ao processo.

Além disso, a ausência de uma representação estruturada dos fluxos envolvidos dificulta a visualização das etapas processuais, da área responsável por cada atividade e dos pontos que podem ocasionar retrabalho ou atrasos. A inexistência de requisitos formalmente identificados

a partir das necessidades dos usuários também limita a possibilidade de aprimoramento de ferramentas de apoio ao gerenciamento dessas informações.

Diante desse cenário, verifica-se a necessidade de compreender, organizar e aprimorar os processos relacionados à gestão da conta-depósito vinculada na instituição, identificando as atividades realizadas, as áreas envolvidas e as necessidades dos usuários responsáveis pela fiscalização administrativa.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Como aprimorar a gestão da conta-depósito vinculada na UFTM, considerando os procedimentos adotados em sua operacionalização?

1.3 OBJETIVOS

Nas subseções em sequência foram elencados o objetivo geral e objetivos específicos condutores do presente estudo.

1.3.1 Objetivo geral

Analisar a gestão da conta-depósito vinculada em contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra na UFTM, por meio do mapeamento e da validação dos procedimentos adotados, além do levantamento de requisitos para uma solução tecnológica de apoio à sua operacionalização.

1.3.2 Objetivos específicos

Para atingir a finalidade principal da pesquisa foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

a) Mapear no âmbito da UFTM, o fluxo atual de procedimentos adotados na operacionalização da conta depósito-vinculada em contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, conforme previsto na legislação trabalhista vigente;

b) Validar, no âmbito da UFTM, junto aos técnicos administrativos que atuam no DSL, o fluxo de procedimentos atualmente adotado na operacionalização da conta depósito vinculada em contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra;
c) Validar externamente o fluxo de operacionalização da conta-depósito vinculada adotado pela UFTM, mediante avaliação de especialistas de outras universidades federais que atuam na gestão ou fiscalização de contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra;
d) Identificar os requisitos funcionais e não funcionais de um software destinado ao apoio à gestão da conta depósito-vinculada em contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, com base na análise da ferramenta "módulo conta vinculada" já disponível e no mapeamento de processos previamente validado.

1.4 JUSTIFICATIVA

A Lei nº 14.133, de 2021 estabelece no art. 121, § 2º que exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração Pública responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas, caso seja comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações por parte do contratado.

Além disso, considerando que a prestação de serviços terceirizados deve assegurar qualidade, eficiência e a redução de custos, torna-se fundamental a adoção de controles e diretrizes que orientem a atuação da administração pública. Nesse contexto, a Instrução Normativa nº 5/2017, elaborada pela Secretaria de Gestão (SEGES), então vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), atualmente incorporado ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), estabeleceu uma série de mecanismos específicos de controle e fiscalização para os contratos de prestação de serviços com mão de obra terceirizada, com ênfase na atuação da fiscalização administrativa e na garantia da qualidade dos serviços contratados (Corrêa, 2020).

Nesse cenário, a conta-depósito vinculada configura-se como um instrumento de controle utilizado pela Administração Pública nas contratações com dedicação exclusiva de mão de obra. Seu objetivo é assegurar a disponibilidade de recursos destinados ao pagamento de verbas trabalhistas decorrentes da execução contratual, especialmente aquelas consideradas

de maior risco de inadimplemento (Maciel; Forni; Chioato, 2024). Dessa forma, sua adequada operacionalização constitui uma atividade relevante da fiscalização administrativa, que envolve procedimentos de retenção, acompanhamento, conferência e liberação de valores.

A literatura demonstra que a utilização da conta vinculada pode contribuir para o aprimoramento da gestão e da fiscalização dos contratos terceirizados. Manarino (2017), ao analisar a experiência da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) concluiu que a utilização da conta vinculada representa uma alternativa viável e eficaz para aprimorar a gestão e a fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra. No mesmo estudo, por meio de pesquisa de campo com três universidades federais, o autor observou que, nas duas instituições em que a conta vinculada já está implementada, os fiscais perceberam ganhos concretos em termos de segurança jurídica e garantia institucional.

Apesar desses avanços, permanecem desafios relacionados à operacionalização desse mecanismo. Nobre *et al.* (2021), ao investigarem a realidade da Universidade Federal de Rondônia (UNIR), identificaram, com base em relatos de gestores e fiscais de contratos, a necessidade de aprimorar o gerenciamento das contas vinculadas. Em especial, os autores apontam a inexistência de meios práticos e eficientes para controlar a entrada e saída de valores, bem como a dificuldade de obter dados precisos sobre as retenções financeiras conforme as notas fiscais emitidas em determinado período. Esses achados evidenciam que a existência de regulamentação e de procedimentos formalmente estabelecidos não elimina as dificuldades enfrentadas pelas instituições na operacionalização cotidiana da conta vinculada.

Além dos desafios operacionais identificados em estudos anteriores, observa-se uma lacuna na produção científica sobre a operacionalização da conta-depósito vinculada no contexto da Administração Pública. Levantamento exploratório realizado em 2024 em bases acadêmicas nacionais e internacionais, utilizando termos relacionados à “conta vinculada”, “terceirização” e “administração pública”, identificou uma baixa concentração de estudos específicos sobre a temática. Não foram encontrados resultados nas bases SciELO e Scopus, enquanto a Web of Science apresentou apenas um registro, a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) apresentou quatro trabalhos e o Portal Brasileiro de Publicações e Dados Científicos em Acesso Aberto (OASISBR) apresentou nove resultados. Essa lacuna indica a necessidade de ampliar o conhecimento sobre como as instituições públicas estruturam e executam os procedimentos relacionados à gestão da conta-depósito vinculada, especialmente diante das particularidades organizacionais de cada instituição.

No âmbito da UFTM, instituição em que se desenvolveu esta pesquisa, a gestão da maioria dos contratos de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de

obra é de responsabilidade do DSL, mais especificamente da SGFISC. A escolha desse contexto institucional relaciona-se também à experiência profissional da pesquisadora, que, após concluir a graduação em Ciências Contábeis, ingressou como técnica em contabilidade na universidade e passou a atuar como fiscal administrativa desses contratos, vivenciando diretamente as atividades relacionadas ao acompanhamento das obrigações trabalhistas e à gestão da conta-depósito vinculada.

A utilização da conta-depósito vinculada na UFTM é relativamente recente, tendo sido implementada em 2019, com a nomeação de fiscais qualificados. Entretanto, o gerenciamento das contas apresentou, ao longo do período analisado, diferentes formas de organização e controle, com utilização predominante de planilhas eletrônicas desenvolvidas no Microsoft Excel®. Embora esses recursos possibilitem a realização das atividades necessárias, a diversidade de procedimentos e instrumentos utilizados pode dificultar a padronização, a integração das informações e o acompanhamento sistemático das etapas que compõem a gestão dos recursos retidos.

Nesse contexto, a própria instituição já havia buscado alternativas para apoiar a execução dessas atividades. Em 2024, Paulo César da Cunha desenvolveu, na UFTM, um Guia Eletrônico institucional destinado a auxiliar na operacionalização e no gerenciamento da conta vinculada. A ferramenta busca garantir a conformidade com a legislação vigente, além de facilitar a verificação dos valores e percentuais utilizados nas planilhas de liberação dos recursos retidos, conforme as diretrizes legais.

Segundo Cunha (2024), o desenvolvimento do Guia foi motivado pela complexidade do arcabouço normativo que rege a fiscalização de contratos administrativos, considerando que essa atividade exige conhecimentos interdisciplinares, incluindo direito trabalhista, tributário, previdenciário, além da realização de cálculos específicos. Para o autor, essa complexidade reforça a necessidade de materiais institucionais e soluções tecnológicas que apoiem os fiscais na execução de suas atribuições.

Embora o Guia Eletrônico represente uma iniciativa institucional de apoio à atividade, a realidade observada durante o desenvolvimento desta pesquisa evidenciou a necessidade de compreender de forma estruturada como os procedimentos relacionados à conta-depósito vinculada são realizados, quais etapas compõem esses processos, quais pontos demandam maior atenção dos usuários e quais requisitos poderiam orientar futuras soluções tecnológicas. Assim, antes de propor uma ferramenta, torna-se necessário conhecer e estruturar o processo que se pretende apoiar.