É nesse ponto que se estabelece a justificativa operacional desta pesquisa. O gerenciamento da conta-depósito vinculada envolve diferentes etapas, documentos, cálculos, conferências e interações entre os agentes responsáveis pela fiscalização contratual (Minchio, 2021). O mapeamento desses processos permite identificar como as atividades são atualmente executadas, os pontos de decisão, as informações necessárias e as oportunidades de padronização e melhoria. A validação dos fluxos junto a servidores envolvidos na atividade contribui, por sua vez, para verificar se a representação dos processos corresponde à prática institucional. O levantamento de requisitos tecnológicos complementa esse diagnóstico ao traduzir as necessidades identificadas pelos usuários em elementos que possam subsidiar futuras soluções de apoio à gestão.

A pesquisa também apresenta uma justificativa acadêmica, ao contribuir para a ampliação do conhecimento sobre a operacionalização da conta-depósito vinculada, temática ainda pouco explorada na literatura científica. Ao relacionar a fiscalização de contratos administrativos à gestão por processos e ao levantamento de requisitos tecnológicos, o estudo amplia a abordagem sobre o tema, deslocando o foco exclusivamente normativo para a compreensão de como os procedimentos são efetivamente estruturados e executados no contexto institucional.

Sob a perspectiva institucional, os resultados podem fornecer subsídios para o aperfeiçoamento dos procedimentos adotados pela UFTM, especialmente por meio do mapeamento dos processos, da identificação de oportunidades de padronização e da definição de requisitos que poderão orientar futuras iniciativas de melhoria. Dessa forma, o estudo não se limita à descrição das práticas existentes, mas organiza informações que podem apoiar decisões relacionadas ao aprimoramento da gestão da conta-depósito vinculada.

Diante desse cenário, o presente estudo justifica-se pela necessidade de compreender como a gestão da conta-depósito vinculada é estruturada no âmbito da UFTM, identificando práticas institucionais, desafios operacionais e necessidades dos usuários envolvidos. No contexto da UFTM, a pesquisa busca contribuir para o levantamento dos procedimentos existentes por meio do mapeamento dos processos, validação dos fluxos e levantamento dos requisitos dos usuários, fornecendo subsídios para futuras iniciativas de aprimoramento.

Além da contribuição institucional, o estudo contribui para a Administração Pública ao abordar uma temática ainda pouco explorada na literatura, relacionando fiscalização contratual, gestão por processos e transformação digital. Assim, espera-se ampliar o conhecimento sobre a operacionalização da conta-depósito vinculada e fornecer elementos que auxiliem outras instituições públicas no aperfeiçoamento de seus mecanismos de controle.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico tem como objetivo apresentar os fundamentos teóricos essenciais para a compreensão da pesquisa. Inicialmente, são expostas definições fundamentais relacionadas ao tema em estudo. Ao final do capítulo, espera-se que o leitor tenha acesso a uma base teórica consolidada, que permita uma visão abrangente e coerente do tópico analisado.

2.1 TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS

Nesta seção, apresentam-se os fundamentos conceituais e práticos da terceirização de serviços, essenciais para a compreensão da análise proposta neste projeto de pesquisa.

Inicialmente, aborda-se a origem e o conceito de terceirização, contextualizando seu surgimento como estratégia gerencial e suas definições na literatura especializada. Em seguida, discutem-se os contratos administrativos de terceirização na Administração Pública, destacando suas particularidades jurídicas, modalidades e os marcos normativos que os regulamentam. Por fim, examina-se a fiscalização administrativa e os controles internos em contratos públicos, com ênfase nos mecanismos de acompanhamento, transparência e eficiência na gestão desses instrumentos.

2.1.1 Origem e conceito de terceirização

A terceirização, associada ao termo inglês *outsourcing*, consiste na contratação de terceiros para a execução de atividades que não integram a atividade principal da organização (Mendes, 2020). Para Queiroz (1998), trata-se de uma técnica administrativa que permite transferir a terceiros atividades acessórias, possibilitando à organização concentrar esforços em sua atividade-fim. Giosa (1995) destaca que a prática não é recente e passou a ser utilizada como estratégia de reorganização das estruturas organizacionais.

Entre os benefícios associados à terceirização, Girardi (1999) destaca a otimização de recursos, o foco na atividade principal, a redução de custos, a especialização e o desenvolvimento econômico. O autor também aponta riscos relacionados ao desconhecimento sobre a prática, à resistência organizacional, à falta de parceiros competentes e ao desconhecimento da legislação. Nesse sentido, a terceirização deve ser acompanhada de mecanismos de planejamento e controle que reduzam seus riscos e favoreçam o alcance dos resultados esperados.

A expansão da terceirização esteve relacionada às transformações nos modelos de organização do trabalho e à busca por estruturas organizacionais mais flexíveis. Nesse processo, o *downsizing* contribuiu para a redução de níveis hierárquicos e para a revisão das atividades executadas internamente, enquanto o Toyotismo reforçou modelos organizacionais mais horizontais, com concentração nas atividades essenciais e transferência das atividades-meio a empresas especializadas (Cavalcante Junior, 1996; Giosa, 1995; Lodi, 2018).

No Brasil, a terceirização foi inicialmente incorporada pelo setor privado, especialmente com a chegada de empresas multinacionais, e posteriormente passou a integrar as estratégias de organização da Administração Pública (Girardi, 1999). As primeiras experiências no setor público relacionam-se ao processo de descentralização administrativa iniciado nas reformas do Estado, com destaque para o Decreto-Lei nº 200/1967, que estabeleceu a execução indireta de determinadas atividades como mecanismo de racionalização da Administração Pública (Bresser-Pereira, 1998; Lopes, 2021).

O Decreto-Lei nº 200/1967 determinou, em seu art. 10, § 7º, que a Administração Federal deveria recorrer, sempre que possível, à execução indireta de tarefas materiais, mediante contratação de empresas capacitadas, com o objetivo de evitar o crescimento desnecessário da máquina administrativa (Brasil, 1967). Posteriormente, a Lei nº 5.645/1970 estabeleceu que atividades como transporte, conservação, custódia, operação de elevadores e limpeza deveriam ser executadas indiretamente por meio de contratos de prestação de serviços (Brasil, 1970).

A expansão desse modelo ganhou força no contexto da Reforma Gerencial do Estado, especialmente a partir da década de 1990, quando a busca por eficiência, gestão por resultados e racionalização de recursos passou a orientar parte das reformas administrativas brasileiras (Bresser-Pereira, 1998; Cavalcante, 2017). Nesse contexto, a terceirização passou a ser utilizada como mecanismo de racionalização de recursos e especialização das atividades administrativas (Abrucio, 1997; Faria *et al.*, 2023).

No âmbito jurídico, a terceirização de serviços públicos foi sendo regulamentada por diferentes instrumentos. O Decreto-Lei nº 2.300/1986 e a Constituição Federal de 1988 ampliaram as possibilidades de contratação de serviços, enquanto a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho passou a disciplinar a terceirização no setor privado, especialmente em relação às atividades-meio (Moura, 2026; Silva *et al.*, 2023; Silva, 2019).

No âmbito da Administração Pública Federal, o Decreto nº 2.271/1997 regulamentou a contratação de serviços materiais, acessórios, instrumentais ou complementares às competências dos órgãos e entidades, abrangendo atividades como conservação, limpeza,

segurança, vigilância, transporte, copeiragem e recepção (Brasil, 1997). Posteriormente, o Decreto nº 9.507/2018 ampliou as possibilidades de execução indireta de serviços, mantendo restrições para atividades relacionadas à tomada de decisão, planejamento, coordenação, supervisão, controle, poder de polícia, regulação e outras funções consideradas estratégicas (Brasil, 2018).

A Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão estabeleceu, por sua vez, diretrizes para os serviços preferencialmente executados de forma indireta na Administração Pública Federal, incluindo atividades de limpeza, vigilância, transporte, tecnologia da informação, copeiragem, jardinagem e teleatendimento (Moura, 2026). Em consonância com esse processo, a Lei nº 14.133/2021, denominada "Nova Lei de Licitações e Contratos", reafirma a possibilidade de contratação de serviços materiais, acessórios, instrumentais ou complementares, mantendo a terceirização como instrumento de organização e execução das atividades administrativas.

Apesar das possibilidades e dos benefícios associados à terceirização, sua adoção não garante, por si só, melhores resultados na Administração Pública. Para Filho (2025), os resultados dependem também da atuação dos gestores e do fortalecimento dos mecanismos de acompanhamento das ações estatais. Nesse sentido, a contratação de empresas para a execução de serviços transfere a execução das atividades, mas não elimina a responsabilidade da Administração pelo planejamento, acompanhamento e fiscalização contratual.

2.1.2 Contratos administrativos de terceirização na Administração Pública

O processo de contratação pública envolve um conjunto estruturado de fases e atos destinados a atender às necessidades da Administração, definir adequadamente o objeto, minimizar riscos e selecionar a proposta mais vantajosa, observados os princípios aplicáveis às contratações públicas (Filho *et al.*, 2020). No Brasil, as contratações são disciplinadas, atualmente, principalmente pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 14.133/2021, que estabeleceu normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública.

A contratação pública compreende, de forma geral, as etapas de planejamento, seleção do fornecedor e execução contratual. Na fase de planejamento, são definidos a necessidade, o objeto e os requisitos da contratação; a fase de seleção compreende o procedimento licitatório; e a fase contratual envolve a execução, o pagamento e a fiscalização do objeto contratado (Araújo Júnior; Mota, 2021; Filho *et al.*, 2020; Gonçalves; Figueiredo, 2023).

O contrato administrativo formaliza a relação entre a Administração Pública e o particular, estabelecendo direitos, deveres, encargos e responsabilidades das partes (Brasil, 1993). No caso da execução indireta de serviços, esse instrumento deve apresentar cláusulas claras e objetivas que permitam o acompanhamento adequado da execução e o exercício da fiscalização contratual (Marinho *et al.*, 2018).

A Lei nº 8.666/1993 representou importante marco para a regulamentação das licitações e contratos administrativos, estabelecendo, em seus arts. 58 e 67, a prerrogativa da Administração de fiscalizar a execução dos contratos e a necessidade de designação de representante para acompanhar e fiscalizar sua execução, admitindo também o auxílio de terceiros nessa atividade (Almeida; Silva, 2023). Posteriormente, a Lei nº 14.133/2021 instituiu novo regime geral de licitações e contratos administrativos, consolidando e ampliando as diretrizes aplicáveis às contratações públicas (Faria *et al.*, 2024).

No âmbito das contratações de serviços, a Instrução Normativa nº 2/2008 estabeleceu normas para a contratação de serviços continuados e não continuados, disciplinando aspectos relacionados ao planejamento e à execução contratual (Ottoni, 2017). Essa normativa foi posteriormente substituída pela Instrução Normativa nº 5/2017, que passou a regulamentar de forma mais abrangente a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (Almeida; Silva, 2023).

Os contratos de terceirização constituem, nesse contexto, instrumentos utilizados pela Administração Pública para viabilizar a execução indireta de serviços por empresas contratadas (Mendes, 2020). Entre as diferentes modalidades de contratação, destacam-se os serviços contínuos, cuja interrupção pode comprometer o funcionamento da Administração e o atendimento de necessidades permanentes ou prolongadas.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XVII, define os serviços e fornecimentos contínuos como: “serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas” (Brasil, 2021b). A legislação também estabelece condições específicas para a duração desses contratos, considerando os riscos decorrentes da descontinuidade dos serviços.

Entre os serviços contínuos, encontram-se aqueles executados sob o regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Conforme o art. 6º, inciso XVI, da Lei nº 14.133/2021, essa modalidade caracteriza-se, entre outros aspectos, pela disponibilização dos empregados da contratada nas dependências da Administração, quando necessário à execução dos serviços, pela impossibilidade de compartilhamento desses empregados com outros contratos e pela

possibilidade de fiscalização, pela Administração, da distribuição, do controle e da supervisão dos recursos humanos empregados na execução contratual (Brasil, 2021b).

Esse regime exige, portanto, acompanhamento mais próximo por parte da Administração, especialmente quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e contratuais relacionadas aos empregados alocados na execução dos serviços. A fiscalização assume, assim, papel relevante na prevenção de riscos decorrentes do eventual inadimplemento dessas obrigações.

Como o presente estudo trata dos procedimentos operacionais de gerenciamento dos recursos retidos nas contas-depósito vinculadas, serão considerados, para fins desta pesquisa, os contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, por constituírem o contexto contratual em que se insere o mecanismo de controle analisado.

2.1.3 Fiscalização Administrativa e Controles Internos em Contratos Públicos

É dever da entidade pública fiscalizar e acompanhar a prestação dos serviços terceirizados. Essa atividade não se restringe ao monitoramento da execução do serviço, abrangendo também a verificação do cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais pela empresa contratada (Marinho *et al.*, 2018).

A Lei nº 8.666/1993 já previa, em seus artis. 58 e 67, a prerrogativa de fiscalização e acompanhamento da execução contratual por representante designado pela Administração Pública, inclusive com possibilidade de apoio de terceiros para fornecer informações e subsídios técnicos. Essa fiscalização busca assegurar que a prestação dos serviços ocorra em conformidade com as cláusulas contratuais e com os princípios da Administração Pública (Cunha, 2024).

Na Administração Pública Federal, a gestão e a fiscalização contratual foram regulamentadas pela Instrução Normativa nº 5/2017, posteriormente alterada pela Instrução Normativa nº 7/2018. A norma contribuiu para a padronização das atividades de planejamento, gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados (Mendes, 2020). Segundo a IN nº 5/2017, a gestão contratual envolve procedimentos relacionados à repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, aplicação de sanções e extinção contratual, entre outros, enquanto a fiscalização compreende o acompanhamento da execução do objeto e o cumprimento das obrigações previstas no contrato (Brasil, 2017).

A referida Instrução Normativa também distingue as atividades de gestão e de fiscalização do contrato, delimitando as responsabilidades específicas de cada agente público

envolvido, de acordo com suas respectivas atribuições legais. O Quadro 1, a seguir, sintetiza essas atribuições:

Quadro 1 – Agentes envolvidos na gestão/fiscalização do contrato.

AGENTE	ATRIBUIÇOES	BASE LEGAL
Gestor da Execução do Contrato	Coordenar as atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como coordenar os atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalizar os procedimentos quanto aos aspectos que envolvam prorrogar, alterar, reequilibrar, pagar, aplicar eventuais sanções, extinguir os contratos, dentre outros. Demandar providências do fiscal quando necessário.	IN SEGES/MP nº 5/2017, art. 40, I Lei nº 14.133/2021, art. 117
Fiscal Técnico	Acompanhar com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pelo fiscal usuário. Reportar irregularidades ao gestor.	IN SEGES/MP nº 5/2017, art. 40, II
Fiscal Administrativo	Acompanhar os aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento. Verificar a regularidade da documentação apresentada pela contratada, tais como certidões, folhas de pagamento e comprovantes de recolhimento de encargos legais. Analisar notas fiscais e demais documentos comprobatórios da execução contratual. Fiscalizar o cumprimento integral das cláusulas contratuais pactuadas.	IN SEGES/MP nº 5/2017, art. 40, III
Fiscal Setorial	Acompanhar a execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos, quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade.	IN SEGES/MP nº 5/2017, art. 40, IV

Fiscal Representante do Públio Usuário	Acompanhar a execução contratual por meio de pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto. Informar o fiscal administrativo ou gestor sobre falhas percebidas; - Atuar como canal de feedback. (Usado principalmente em serviços voltados ao público interno/externo)	IN SEGES/MP nº 5/2017, art. 40, V

Fonte: Brasil, 2017, 2021b, adaptado pela autora, 2025.

Segundo Furtado *et al*. (2019), o porte do órgão público pode influenciar a forma de organização da fiscalização, especialmente na delimitação das atribuições dos agentes envolvidos. Embora os termos "gestão" e "fiscalização" sejam frequentemente utilizados em conjunto, a IN nº 05/2017 estabelece distinções entre essas atividades e define responsabilidades específicas para cada agente. Nesse sentido, Kinczeski (2020) destaca que a definição clara e formal dos agentes constitui etapa importante para a qualificação da gestão e fiscalização contratual.

A Lei nº 14.133/2021 também estabelece responsabilidades relacionadas à gestão e fiscalização dos contratos. O art. 8º, § 3º, prevê a regulamentação das atribuições dos agentes envolvidos, enquanto o art. 117 determina que a execução contratual seja acompanhada e fiscalizada por representantes da Administração especialmente designados. O fiscal deve registrar as ocorrências, adotar providências para a correção de irregularidades e comunicar à autoridade superior as situações que ultrapassem sua competência. A lei também prevê o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, bem como a possibilidade de apoio de terceiros, sem transferência integral das atribuições do fiscal (Almeida; Silva, 2023; Brasil, 2021b).

A atuação fiscalizatória assume especial relevância nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra em razão dos riscos relacionados ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 121, § 2º, estabelece a responsabilidade solidária da Administração pelos encargos previdenciários e a responsabilidade subsidiária pelos encargos trabalhistas, esta última condicionada à comprovação de falha na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada (Brasil, 2021b).

Nesse contexto, a mera inadimplência da empresa contratada não implica automaticamente a responsabilização da Administração Pública, sendo necessária a demonstração de falha na fiscalização. A Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho também estabelece que a responsabilidade subsidiária da Administração Pública não é automática, dependendo da comprovação de conduta culposa, especialmente quanto à fiscalização das obrigações contratuais e legais da empresa contratada. Mendes (2020) destaca, ainda, que a responsabilização do ente público ocorre de forma subsidiária e observados os requisitos estabelecidos pela jurisprudência.

Assim, a fiscalização eficiente constitui mecanismo de prevenção de riscos, contribuindo para o cumprimento das obrigações trabalhistas e para a proteção dos recursos públicos. Nesse contexto, a Conta Vinculada se apresenta como instrumento complementar à fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra (Mendes, 2020).

Segundo Mendes (2020), a utilização da Conta Vinculada pode contribuir para estimular a adimplência da contratada, assegurar recursos destinados à quitação de determinadas obrigações trabalhistas e fortalecer os controles sobre a execução contratual. Entretanto, a autora ressalta que o mecanismo contempla apenas a provisão de determinados encargos, não sendo suficiente, isoladamente, para assegurar a plena conformidade contratual. Dessa forma, a Conta Vinculada deve ser articulada a outras rotinas de fiscalização e controles administrativos, aspecto que reforça a necessidade de organização e padronização dos procedimentos relacionados à sua gestão.

2.2 CONTA-DEPÓSITO VINCULADA COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA TRABALHISTA

A Conta-Depósito Vinculada – bloqueada para movimentação – é um importante instrumento de gerenciamento de riscos para as contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Esse mecanismo assegura a disponibilidade de saldo financeiro para a quitação dos encargos trabalhistas devidos (Brasil, 2018).

O processo de criação da Conta-Depósito Vinculada teve início em 2008, com os primeiros estudos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que buscavam estabelecer um mecanismo de provisão dos direitos trabalhistas, assegurando sua reserva até o momento da ocorrência do fato gerador (Brasil, 2018). O CNJ formalizou a utilização da conta vinculada internamente por meio da Instrução Normativa CNJ nº 1, de 8 de agosto de 2008. No entanto,

sua obrigatoriedade para todos os órgãos do Poder Judiciário foi determinada posteriormente, com a edição da Resolução nº 98 do CNJ, em 10 de novembro de 2009 (Mendes, 2020).

Ainda em 2008, com a edição da IN SLTI/MP nº 2, de 30 de abril de 2008, a utilização da conta vinculada foi incorporada às contratações de serviços terceirizados no âmbito da Administração Pública (Brasil, 2018). Naquele momento, de acordo com a redação da instrução normativa, a previsão em edital para o provisionamento de valores em conta vinculada era facultativa. No entanto, em 2013, com a publicação da IN nº 6, de 23 de dezembro de 2013, que alterou a IN nº 2/2008, a utilização da conta vinculada passou a ser obrigatória para todos os órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

A abertura dessa conta bancária é realizada por um órgão ou entidade da Administração Pública em razão da contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Embora a conta seja aberta em nome da contratada, ela permanece bloqueada para movimentações, sendo sua liberação condicionada à autorização do órgão contratante. Nessa conta são efetuados depósitos mensais para o provisionamento dos encargos trabalhistas, garantindo recursos para o cumprimento dessas obrigações (Lopes, 2018).

Atualmente, a utilização da conta vinculada permanece prevista na IN nº 5/2017, que revisa o normativo para a contratação de serviços terceirizados. Além disso, essa instrução normativa também introduz o pagamento pelo fato gerador como instrumento de mitigação de riscos trabalhistas e previdenciários.

Conforme estabelecido na IN nº 5/2017, em seu art. 18, é obrigatório incluir no Gerenciamento de Riscos das contratações de serviços contínuos uma avaliação específica sobre os riscos de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS por parte da contratada. O §1º do mesmo artigo prevê dois mecanismos de controle interno para mitigar esses riscos: a utilização de uma conta-depósito vinculada (com recursos bloqueados para movimentação) ou a adoção do sistema de pagamento pelo fato gerador, sendo ambos os procedimentos detalhados em Caderno de Logística específico elaborado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Brasil, 2017).

O pagamento pelo fato gerador ocorre a partir da materialização de uma situação de fato ou de um conjunto de eventos previamente estabelecidos no contrato, os quais são necessários e suficientes para sua concretização, gerando a obrigação de pagamento pela empresa prestadora de serviços. Essa metodologia de gestão financeira e de riscos trabalhistas assegura que a Administração Pública pague apenas pelos custos de eventos efetivamente ocorridos, diminuindo o valor dos repasses mensais às empresas contratadas (Guimarães; Soares; Santos, 2021; Mendes; Ferreira, 2020).

Os benefícios decorrentes do pagamento pelo fato gerador ainda não são suficientemente atrativos para promover sua adoção em larga escala (Corrêa, 2020; Mendes; Ferreira, 2020). Em pesquisa realizada por Corrêa (2020), a análise das unidades gestoras de uma instituição de ensino superior revelou que nenhuma delas adotava essa abordagem. Além disso, Mendes e Ferreira (2020) destacam a complexidade da metodologia, que exige um controle sistemático da ocorrência de diversos fatos e eventos incertos, como licenças-maternidade, acidentes de trabalho, auxílio-doença e outras ausências previstas em lei.

Desse modo, Guimarães, Soares e Gonzaga (2023) apontam uma maior aceitação da conta vinculada por parte dos agentes responsáveis pela gestão e fiscalização de contratos terceirizados. Ademais, a Advocacia-Geral da União (AGU) manifestou-se favoravelmente à adoção da conta vinculada por meio da Nota nº 020/2011/DEAEX/CGU/AGU – JCO – Processo nº 00404.006797/2009-52. Em sua análise, a AGU destacou que: (i) a Conta Vinculada configura-se como modalidade diferida de pagamento, antecipando recursos para futuras obrigações trabalhistas e previdenciárias (como férias, 13º salário e multa fundiária), cuja liberação está condicionada à efetiva ocorrência do fato gerador; (ii) os depósitos devem observar os mesmos prazos estabelecidos para pagamento de faturas, sob pena de incidência de multas por atraso; e (iii) sua adoção deve compatibilizar-se com os princípios da economicidade e eficiência, em conformidade com o disposto nos arts. 40, XIV, e 55, III da Lei nº 8.666/1993.

A conta vinculada insere-se na Administração Pública como um instrumento eficaz para controlar a quitação dos direitos trabalhistas e previdenciários por parte da empresa contratada, além de prevenir o surgimento de ações judiciais decorrentes do não pagamento dessas obrigações (Minchio, 2021).

Inicialmente, caso o órgão contratante opte pela utilização da conta vinculada, deverá selecionar uma instituição financeira e firmar um Termo de Cooperação Técnica. Antes da assinatura do contrato de prestação de serviços com a empresa vencedora do certame, deverão ser realizados os procedimentos de abertura da conta, por meio de ofício acompanhado da autorização formal da contratada, que permitirá ao órgão contratante movimentar os recursos quando necessário (Brasil, 2018).

Após o recebimento mensal do documento fiscal da empresa prestadora de serviços, o órgão contratante realizará a retenção do valor a ser depositado na conta vinculada. Esses recursos serão utilizados para a quitação de despesas como 13º salário, férias acrescidas de 1/3 constitucional, verbas rescisórias, além dos encargos previdenciários e do FGTS incidentes sobre esses direitos trabalhistas (Brasil, 2018).

2.2.1 Encargos trabalhistas e previdenciários provisionados na Conta Vinculada

A Constituição Federal de 1988 consolidou direitos sociais e trabalhistas, entre os quais se destacam o décimo terceiro salário, as férias anuais remuneradas acrescidas de um terço e outras garantias relacionadas à extinção do contrato de trabalho (Delgado, 2019). Nos contratos administrativos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, parte dessas obrigações é objeto de provisionamento mensal por meio da Conta Vinculada, mecanismo destinado a assegurar a disponibilidade dos recursos necessários ao seu pagamento.

Conforme estabelecido pela Instrução Normativa nº 5/2017, os valores a serem provisionados são definidos no edital e no contrato e correspondem a percentuais incidentes sobre a remuneração dos trabalhadores. O Anexo XII, item 2, determina que a conta-depósito vinculada contemple as provisões relativas ao décimo terceiro salário, férias e respectivo adicional de um terço, multa rescisória do FGTS e encargos incidentes sobre férias e décimo terceiro salário (Brasil, 2017).

O provisionamento, portanto, reúne diferentes parcelas trabalhistas e encargos previdenciários e do FGTS em uma única sistemática de reserva de recursos. Entre as principais parcelas estão o décimo terceiro salário, as férias acrescidas do terço constitucional e a multa do FGTS incidente nas rescisões sem justa causa. Sobre determinadas parcelas também incidem encargos previdenciários, contribuições sociais e FGTS, conforme as alíquotas previstas na legislação e nos instrumentos normativos aplicáveis.

No caso da multa rescisória do FGTS, a Lei nº 8.036/1990 estabelece a indenização de 40% sobre os depósitos realizados durante a vigência do contrato de trabalho nas hipóteses de dispensa sem justa causa. A contribuição social adicional de 10%, anteriormente prevista pela Lei Complementar nº 110/2001, foi extinta a partir de 1º de janeiro de 2020, conforme a Lei nº 13.932/2019 (Brasil, 2019b). Essa alteração também repercutiu sobre o percentual de provisionamento da multa rescisória na Conta Vinculada.

Os encargos previdenciários e demais contribuições incidentes sobre férias, terço constitucional e décimo terceiro salário também integram o cálculo do provisionamento. O Submódulo 2.2 do Anexo VII-D da IN nº 05/2017 estabelece as alíquotas referentes ao INSS, Salário-Educação, SAT/GIIL-RAT, contribuições ao SESI/SESC, SENAI/SENAC, SEBRAE, INCRA e FGTS, cuja composição varia de acordo com o grau de risco do SAT/GIIL-RAT. A composição desses encargos é apresentada no Quadro 2.

Quadro 2 – Submódulo 2.2 - Encargos Previdenciários (GPS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e outras contribuições.

GPS, FGTS e outras contribuições	Percentual %	Percentual %	Percentual %
A. INSS	20,00%	20,00%	20,00%
B. Salário Educação	2,50%	2,50%	2,50%
C. SAT/GIIL-RAT	**1,00%**	**2,00%**	**3,00%**
D. SESI OU SESC	1,50%	1,50%	1,50%
E. SENAI OU SECAC	1,00%	1,00%	1,00%
F. SEBRAE	0,60%	0,60%	0,60%
G. INCRA	0,20%	0,20%	0,20%
H. FGTS	8,00%	8,00%	8,00%
Total	**34,80%**	**35,80%**	**36,80%**

Fonte: Brasil, 2018.
Nota: Seguro de Acidente de Trabalho – SAT/GIIL-RAT corresponde aos percentuais 1%, 2% ou 3% dependendo do grau de risco de acidente do trabalho, previstos no art. 22, inciso II, da Lei nº 8.212, de 1991.

A incidência desses encargos sobre férias, terço constitucional e décimo terceiro salário resulta em percentuais adicionais que também devem ser considerados no provisionamento da Conta Vinculada. Conforme o Caderno de Logística da Conta Vinculada, os percentuais máximos variam de acordo com o grau de risco do SAT/GIIL-RAT, conforme demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3 – Percentuais máximos a serem provisionados conforme Grau de Risco SAT/GIIL-RAT (%)

Grau de Risco	1%	2%	3%
Memória de cálculo	34,80% x 21,19 % = 0,3480 x 0,2119 = 0,0737 = 7,37%	35,80% x 21,19 % = 0,3580 x 0,2119 = 0,07586 = 7,59%	36,80% x 21,19% = 0,3680 x 0,2119 = 0,0780 = 7, 80%
TOTAL	**7,39%**	**7,60%**	**7,82%**

Fonte: Brasil, 2018.
Nota: Foi considerado o percentual de 9,09% para o 13º salário (1/11) e o percentual de 12,10% para as férias acrescidas do adicional de 1/3. Dessa forma, a soma das incidências sobre férias, adicional de férias e 13º salário resulta em 21,19% (12,10% + 9,09%).

A IN nº 5/2017, em seu Anexo XII, item 14, estabelece, ainda, os percentuais destinados à reserva mensal dos encargos trabalhistas. Considerando a alteração promovida pela Lei nº 13.932/2019, os percentuais de provisionamento podem ser sintetizados conforme o Quadro 4.

Quadro 4 – Reserva mensal para o pagamento de encargos trabalhistas Percentual incidente sobre a remuneração.

ITEM	PERCENTUAL (%)		
13º Salário	8,33 %		
Férias e 1/3 constitucional	12,10%		
Multa sobre FGTS sobre o aviso prévio indenizado e sobre o aviso prévio trabalhado[1]	4,00%		
Subtotal	**24,43%**		
Incidência do Submódulo 2.2 sobre o pagamento de férias, um terço constitucional de férias e 13º salário	7,39%	7,60%	7,82%
Total	31,82%	32,03%	32,25%

Fonte: Brasil, 2017, 2019b, adaptado pela autora, 2025.

Nota 1: Percentual relativo à provisão da multa rescisória, alterado para 4% (quatro por cento) a partir de 1º de janeiro de 2020, com base no art. 12 da Lei nº 13.932, de dezembro de 2019 que extinguiu a contribuição social de 10% (dez por cento) sobre o FGTS em caso de demissão sem justa causa instituída pela Lei nº 110, de 29/06/2001.

A composição dos percentuais demonstra que a Conta Vinculada não se limita à reserva das principais verbas trabalhistas, mas envolve também os encargos incidentes sobre determinadas parcelas. Esse conjunto de provisões permite que recursos sejam gradualmente reservados durante a execução contratual para posterior utilização nas hipóteses previstas na regulamentação.

Entretanto, conforme ressalta Mendes (2020), a garantia proporcionada pela Conta Vinculada possui limites, uma vez que o saldo da conta não pode ser utilizado para obrigações que não estejam contempladas no cálculo das provisões. O salário, por exemplo, constitui obrigação trabalhista da contratada que não integra o provisionamento mensal da Conta Vinculada. Dessa forma, o mecanismo deve ser compreendido como instrumento complementar de controle e gestão dos riscos trabalhistas, não substituindo as demais atividades de fiscalização contratual.

2.2.2 Transformação Digital e Tecnologias aplicadas à Administração Pública

Com o crescente avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) nas organizações, o setor público também passou a acompanhar esse movimento, impactando diretamente as interações entre a administração pública e os cidadãos (Albuquerque; Costa, 2025; Santos; Fonseca, 2022). Nesse contexto, a transformação digital consiste no uso

estratégico das TIC com o objetivo de modernizar os serviços ofertados, promover mudanças na infraestrutura tecnológica e na cultura organizacional e aprimorar o relacionamento com o cidadão (Santos; Fonseca, 2022).

A transformação digital exerce um papel decisivo no contexto organizacional e na oferta de serviços públicos, ao automatizar processos e contribuir para o aumento da eficiência (Aquino; Lino; Azevedo, 2022). Além disso, atua como um mecanismo facilitador da tomada de decisão e diminui a complexidade das tarefas para os cidadãos, permitindo que os governos ofereçam suporte em tempo real aos usuários dos serviços públicos (Scarano; Colfer, 2022).

Historicamente, o uso das TIC no setor público brasileiro foi marcado por iniciativas pioneiras que estruturaram a base da digitalização governamental. Balbe (2010), a partir de um levantamento bibliográfico, identificou cinco experiências pioneiras e marcantes do uso das TIC na gestão pública federal, as quais promoveram inovações significativas ao impulsionar uma transformação tecnológica na administração pública. O autor organizou essas experiências com base no agrupamento dos tipos de tecnologia propostos por Snellen (2002), conforme apresentado no Quadro 5.

Quadro 5 – Cinco experiências de TIC na Gestão Pública Federal conforme Balbe (2010)

Tipos de Tecnologia e Definição	Experiência Brasileira
Tecnologia de Banco de dados: subdividido em três sistemas de informações distintos: Sistemas de Registro de Objeto: marcado pela acumulação de dados sobre entidades e a população de uma maneira geral, permite a troca e a acumulação de informações entre as burocracias e os cidadãos. Sistemas de depósito e gerenciamento de informações: aproveitados nas diversas áreas da administração pública. Sistemas de controle de desempenho e monitoramento dos gastos financeiros e recursos humanos e materiais: gerido pela administração pública com vistas a aumentar o papel da transparência e da accountability governamental.	Portal da Transparência, administrado pela Controladoria-Geral da União (CGU), criado em novembro de 2004, tendo como objetivo a ampliação da transparência dos gastos públicos no âmbito do governo federal.
Tecnologia de suporte à decisão: serve para auxiliar o processo de formulação das decisões, as quais podem ser simples ou complexas, exigindo a participação de experts.	Programa Nacional do Livro Didático, mais antigo dos programas voltados à distribuição de obras didáticas aos estudantes da rede pública de ensino brasileira e iniciou-se, com outra denominação, em 1929. Sob a ótica da tecnologia que dá suporte à tomada de decisão, a manifestação dos professores pode ser considerada uma iniciativa de destaque, dado que administrar a escolha de quase dois milhões de pessoas não se trata de tarefa trivial. Ademais, em função da necessidade de remanejamento de livros entre escolas e prefeituras, o FNDE desenvolveu o Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Tecnica (Siscort), com o qual as redes de escolas públicas podem verificar a

	disponibilidade de livros nas unidades educacionais mais próximas e registrar possíveis sobras em sua instituição.
Tecnologias de comunicação e trabalho em grupo: Responsável por adicionar a dimensão comunicação na informação tecnológica. Alguns exemplos desse tipo de tecnologia são transferência e compartilhamento de arquivos, envio e recebimento de e-mails, salas de bate-papo (*chatting*) e videoconferência, entre outros.	A utilização de computadores de mão (PDA - Personal Digital Assistan) durante a contagem populacional e o censo agropecuário pelo IBGE, em 2007, considerada uma das mais bem-sucedidas iniciativas de comunicação e trabalho em grupo, tendo em vista a troca de informações e a supervisão do trabalho de 82 mil recenseadores, espalhados em 8,5 milhões de quilômetros quadrados do território brasileiro. A experiência também foi premiada em 1º lugar no 12ª Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (2007), organizado pela ENAP.
Tecnologia de rastreamento e identidade pessoal: tem crescido muito nos últimos anos, a ponto de influenciar fortemente a formulação e execução das políticas públicas. Permite rastrear indivíduos, veículos e cargas, facilitando a administração de presídios, estradas e armazéns.	O Receitanet, sistema utilizado pela Secretaria da Receita Federal, do Ministério da Fazenda brasileiro, que permitia a entrega da Declaração do Imposto do Imposto de Renda via internet. Ao transmitir a declaração, o Receitanet imediatamente validava diversas informações e simultaneamente realizava o processamento, a auditoria, o monitoramento dos dados e a geração de estatísticas. Dessa forma, reduz o tempo e o custo de processamento.
Automação de escritório e tecnológicas de multimídia: tem contribuído para as melhorias de processo no âmbito da administração pública mediante a disponibilização de recursos tecnológicos capazes de permitir a revisão e o aprimoramento de determinadas etapas do processo de execução das políticas públicas.	A urna eletrônica, constituída do microterminal e do terminal do eleitor. No primeiro, o eleitor é identificado pelo número de seu título eleitoral; no segundo, o eleitor, de dentro de uma cabine específica, registra seu voto. O sistema e os dados estão protegidos por assinaturas digitais dos programas e pela criptografia dos dados. A efetiva utilização do processamento eletrônico de dados para fins de serviços eleitorais foi implantada no Brasil em 1985. No entanto, a iniciativa já havia sido apresentada ainda na década de 1960.

Fonte: Balbe, 2010, adaptada pela autora, 2025.

O progresso tecnológico deu origem a uma nova forma de governança, denominada governo eletrônico, que, à medida que amadurece e evolui, possibilita o acesso remoto a informações públicas e a serviços governamentais. Além disso, contribui para aprimorar a interação entre os servidores públicos e a população (Albuquerque; Costa, 2025). De maneira geral, o governo eletrônico refere-se ao uso das TIC no âmbito da administração pública, com o objetivo de modernizar processos, ampliar a transparência e melhorar a prestação de serviços (Cavalcante *et al.*, 2025).

No início dos anos 2000, tiveram início as ações de governo eletrônico no âmbito da administração pública federal. Esse marco representa o começo de diversas políticas públicas e iniciativas planejadas e implementadas pelo governo com o objetivo de utilizar as TIC para otimizar suas atividades diárias, simplificar processos e ampliar a oferta de serviços públicos (Brasil, 2024).

Segundo Brognoli e Ferenhof (2020), dentre as ações do governo eletrônico, destacam-se aquelas elaboradas em 2018 e no início de 2019. Um exemplo é o desenvolvimento da

Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), coordenada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), com a participação de grupos de trabalho interministeriais. Esse documento apresentou uma ampla análise dos desafios a serem enfrentados e traçou um panorama sobre o futuro da transformação digital no Brasil.

Nesse mesmo período, foi realizada a revisão da Estratégia de Governança Digital (EGD), inicialmente publicada em 2016 e atualizada em 2018. Esse processo ocorreu de forma colaborativa, envolvendo ministérios, autarquias, fundações, empresas públicas e privadas, representantes da sociedade civil e, ainda, por meio de consulta pública (Brasil, 2024). Já em 2019, foi editado o Decreto nº 9.756, de 11 de abril, que instituiu o portal único "gov.br", estabelecendo diretrizes para a unificação dos canais digitais do governo federal (Brasil, 2019a).

Também merecem destaque duas ações contínuas, que vêm incorporando novos recursos ao longo do tempo (Brognoli; Ferenhof, 2020). A primeira refere-se à criação do Portal da Transparência, lançado em 2004 pelo Ministério da Transparência e pela Controladoria-Geral da União (CGU), com o objetivo de disponibilizar informações sobre as atividades governamentais, incluindo dados sobre os gastos públicos e a gestão administrativa (Brasil, 2019c). A segunda refere-se à criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), instituído em 2003, com a finalidade de monitorar permanentemente as ações governamentais relacionadas à internet e estabelecer diretrizes estratégicas para seu desenvolvimento e uso no país (Brasil, 2003).

A partir de 2015, observa-se uma evolução do conceito de governo eletrônico para governo digital (Brognoli; Ferenhof, 2020). Para que o relacionamento entre o cidadão e o Estado avance, é fundamental que o governo esteja plenamente inserido no ambiente digital, superando o uso pontual de tecnologias. Trata-se de uma transformação mais ampla, que visa utilizar o meio digital como plataforma para gerir políticas públicas, prestar serviços e fortalecer o exercício da cidadania. Ou seja, no contexto do governo digital, não basta apenas incorporar as TIC às atividades rotineiras; é necessário estruturar um ecossistema que promova a integração eficiente entre governo e sociedade (Brasil, 2018a).

Nesse sentido, o governo digital tem como princípio fundamental a geração de valor público para a sociedade por meio do uso intensivo de tecnologias digitais e dados. Trata-se de um arranjo institucional no qual processos, serviços e decisões públicas são estruturados a partir da integração de sistemas, da reorganização dos fluxos informacionais e da adoção de novos modelos de governança, superando a lógica da mera informatização administrativa. Assim, as iniciativas de governo digital têm o potencial de transformar a gestão pública e impactar

positivamente a sociedade, especialmente ao ampliar a transparência, a eficiência e as práticas democráticas (Figueredo *et al.*, 2026; Rodrigues *et al.*, 2026).

Com esse objetivo, em 2021, foi promulgada a Lei nº 14.129/2021, conhecida como Lei do Governo Digital, que consolidou os pilares para uma gestão pública mais integrada, acessível e orientada por dados. A norma promove o uso intensivo de tecnologias como instrumentos de governança, controle e modernização administrativa. Em seu art. 1º, são estabelecidos os instrumentos, regras e princípios que devem nortear a Administração Pública na promoção da transformação digital, com foco no aumento da participação social, na desburocratização e na inovação (Brasil, 2021a).

Nesse contexto, destaca-se a importância da implantação de Sistemas Integrados de Gestão (SIG), definidos como a junção de processos, procedimentos e práticas que auxiliam na implementação de políticas de gestão dentro de uma organização. Esses sistemas permitem o alinhamento mais eficiente dos objetivos institucionais, facilitando o alcance de metas, em comparação ao uso isolado de sistemas individuais e sobrepostos. Assim, os SIG representam uma estrutura unificada e integrada que promove a padronização e o controle dos processos com foco na qualidade e na eficiência organizacional (Mengue *et al.*, 2018).

Na administração pública, os sistemas integrados são considerados um diferencial na gestão dos recursos e da qualidade da informação, justamente por permitirem o tratamento unificado dos dados organizacionais. Por meio desses sistemas, torna-se possível impulsionar o desenvolvimento institucional, acompanhar com maior precisão a execução das atividades, além de garantir mais transparência aos processos, proporcionando aos gestores suporte adequado para a tomada de decisões (Ceolin *et al.*, 2020).

Segundo Ceolin (2020), ao buscar soluções para a execução de serviços e processos, a administração pública tende a tornar seus procedimentos cada vez mais céleres e transparentes. Como grandes transformações contínuas são mais difíceis de serem implementadas nesse setor, o uso de Tecnologias da Informação (TI) torna-se essencial para a correta aplicação dos recursos públicos e para o funcionamento eficiente da máquina pública, oferecendo, assim, suporte estratégico à gestão.

Nesse sentido, o uso de sistemas integrados na administração pública está alinhado à necessidade de uma gestão eficiente dos saldos e depósitos vinculados às contas, conforme previsto na Instrução Normativa nº 5/2017 (Brasil, 2017). Considerando que a execução e o controle financeiro de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra envolvem processos rigorosos e fiscalização contínua, torna-se fundamental centralizar as informações relativas aos depósitos, retenções e liberações. Além disso, é essencial registrar e documentar

adequadamente todas as movimentações, viabilizando auditorias, o controle social e a transparência. A automatização de etapas e a consolidação de relatórios contribuem para a celeridade dos processos, oferecem suporte à tomada de decisões, reduzem retrabalho decorrente de erros ou omissões e garantem economia de tempo e recursos, promovendo a correta aplicação dos recursos públicos.

Ao acompanhar as transformações tecnológicas, a Administração Pública, por meio da adoção de soluções informatizadas, como sistemas integrados para gestão das contas vinculadas, pode alcançar maior eficiência na prestação dos serviços e aprimorar seus mecanismos de controle gerencial (Ceolin *et al.*, 2020).

Apesar dos avanços, a transformação digital na administração pública enfrenta obstáculos relevantes. Albuquerque e Costa (2025) apontam como principais barreiras a resistência às mudanças, o acesso restrito à tecnologia, a falta de capacitação dos servidores e a carência de investimentos públicos em infraestrutura técnica, segurança cibernética e proteção de dados.

2.2.3 Uso de Tecnologias da Informação na Gestão de Contas Vinculadas

Como observado, a administração pública vem obtendo diversos benefícios com a transformação digital, como o aprimoramento na oferta de serviços públicos, a redução de gastos aliada ao aumento da eficiência operacional, a ampliação do acesso à informação e da transparência, a abertura para a participação dos cidadãos, o estímulo à inovação, a promoção da sustentabilidade e o avanço da modernização institucional (Albuquerque; Costa, 2025).

Dessa forma, é essencial que o setor público adote novas tecnologias com o objetivo de aprimorar as práticas já utilizadas. Para isso, torna-se necessário identificar meios que favoreçam o desenvolvimento de habilidades e conhecimentos voltados ao uso das TIC, visando ao aumento do desempenho institucional. A ausência de iniciativas voltadas à implementação ou ao aprimoramento dessas tecnologias pode acarretar implicações na prestação de serviços públicos, como, por exemplo, morosidade no atendimento e atrasos na concessão de benefícios (Silva; Pinheiro, 2022).

Por meio das TIC, é possível melhorar as operações, aperfeiçoar a comunicação e apoiar o funcionamento dos processos organizacionais. Além disso, essas tecnologias facilitam a tomada de decisão e contribuem para o desenvolvimento de novos produtos e serviços, ao promoverem a inovação no setor público (Goncalves, 2017).

Nesse contexto, o uso de sistemas informatizados para a gestão das contas vinculadas torna-se estratégico, ao possibilitar que todas as operações, como retenções, liberações e controle de saldos, sejam registradas e auditadas de forma segura e acessível. Essa prática fortalece a governança contratual, reduz riscos jurídicos e facilita o cumprimento das obrigações legais.

Um exemplo concreto dessa aplicação foi apresentado por Nobre *et al.* (2021), ao relatarem a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), que, em 2019, desenvolveu uma ferramenta em Excel para auxiliar na gestão dos saldos das contas vinculadas. Segundo os autores, a ferramenta utiliza macros e codificação em *Virtual Basic for Applications* (VBA). Embora a planilha e seu manual funcional não estejam disponíveis para o público devido a restrições autorais, a iniciativa permitiu identificar os requisitos mínimos necessários para um sistema informatizado funcional.

Complementarmente, no contexto universitário, em 2018, Thiago dos Santos Nobre iniciou seus estudos com o objetivo de identificar como a tecnologia da informação poderia auxiliar a UNIR, no campus de Presidente Médici, no gerenciamento da conta vinculada. Seus estudos culminaram, em 2021, na publicação do artigo "Proposta de desenvolvimento de software para conta vinculada" juntamente com a disponibilização do software para a UNIR (Nobre *et al.*, 2021).

Com base em princípios de engenharia de software, o autor definiu os requisitos para o desenvolvimento de um sistema de gestão da conta vinculada na universidade. A ferramenta visa automatizar cálculos de entrada e saída de valores vinculadas a contratos e notas fiscais, agilizar o lançamento de dados de gestão, gerar relatórios mensais para acompanhamento contratual e centralizar as informações em uma base de dados compartilhada, promovendo integração e segurança (Nobre *et al.*, 2021).

No mesmo ano em que a UNIR passou a utilizar o sistema desenvolvido internamente para gestão da conta vinculada, o Governo Federal também avançou nesse processo. Em 2021, foi lançado o módulo Conta Vinculada do Sistema Compras.Gov.br, apresentado em webinar promovido pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. A ferramenta tem como objetivo automatizar a gestão das contas vinculadas em contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, promovendo maior controle, transparência e padronização na esfera federal.

A Figura 1 apresenta o vídeo de lançamento do Módulo Conta Vinculada no sistema compras.gov.br, divulgado pelo Governo Federal no canal do Ministério do Planejamento e Orçamento na plataforma Youtube.

Figura 1 – Lançamento - Módulo Conta Vinculada no Compras GOV - Youtube



Fonte: MPStreaming, 2021.

Dentre as funcionalidades do módulo Conta Vinculada do Sistema Compras.Gov.br, destacadas no webinar de lançamento, estão o gerenciamento automatizado dos valores depositados mensalmente nas contas vinculadas para cobertura de encargos trabalhistas: 13º salário, as férias e as rescisões contratuais, além do cálculo automático conforme os parâmetros definidos no Caderno de Logística do Ministério da Economia ou na resolução do CNJ. A ferramenta também se integra ao sistema Compras.gov.br, favorecendo a transparência e a eficiência na fiscalização dos contratos públicos.

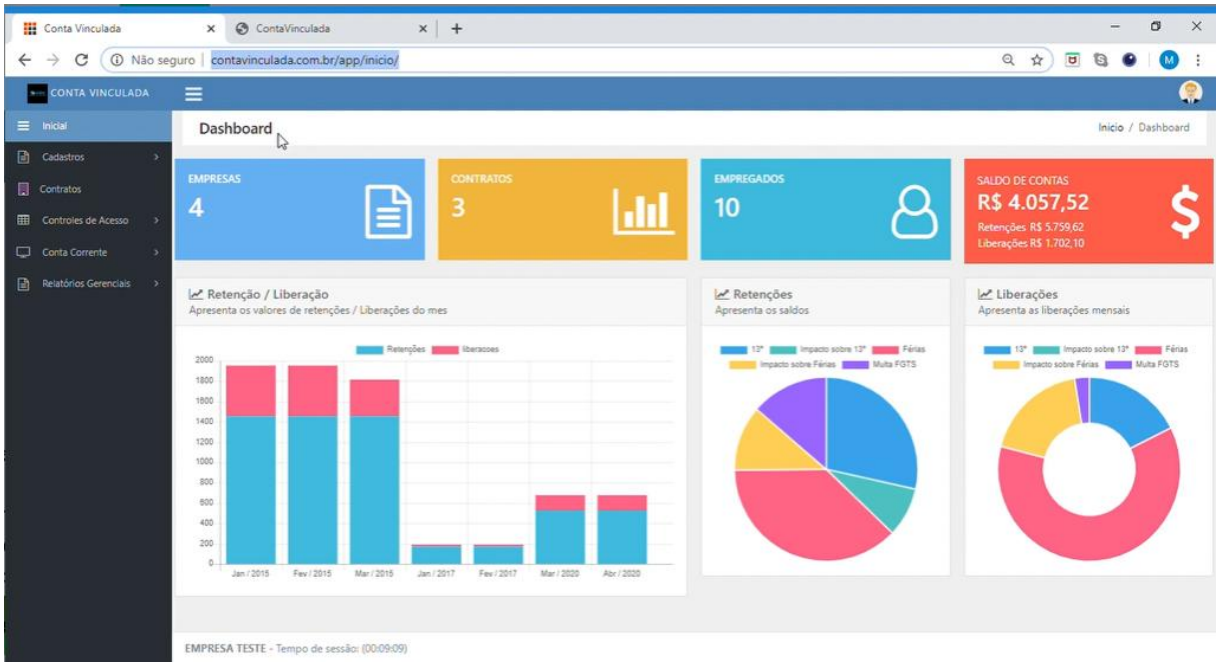
O sistema foi desenvolvido pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, em parceria com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e implementado em janeiro de 2021. Com essa automatização, o objetivo central é eliminar ineficiências na gestão administrativa, assegurando que os recursos retidos nas contas vinculadas sejam administrados com eficácia, controle e rastreabilidade.

Além das soluções institucionais, observa-se o surgimento de iniciativas privadas voltadas à gestão das contas vinculadas. Um exemplo é o site https://contavinculada.com.br, que oferece um sistema pago para controle dessas contas. A plataforma apresenta funcionalidades como filtros por empresa, contrato ou empregado, visualização segmentada, geração de relatórios personalizados, importação de dados via planilhas Excel, emissão de extratos de retenções e liberações e retenção automatizada com base na IN 5/2017 ou conforme

proposta da contratada. Tais soluções reforçam o movimento crescente de digitalização e modernização dos instrumentos de controle da Administração Pública.

A Figura 2 apresenta uma captura de tela do *dashboard* inicial do sistema.

Figura 2 – Dashboard do Sistema Conta Vinculada



Fonte: Conta [...], 2025.

Segundo a descrição no site, o sistema foi desenvolvido a partir da experiência prática de fiscais de contrato, que enfrentavam dificuldades na gestão de grande volume de trabalhadores terceirizados. Inicialmente, o controle era feito por meio de planilhas em Excel, mas, diante do aumento da complexidade e da necessidade de maior robustez no tratamento dos dados, foi adotada uma solução mais estruturada, baseada no Microsoft Access. A ferramenta buscou suprir lacunas operacionais por meio da automação de processos e da centralização das informações, contribuindo para uma gestão mais eficiente das contas vinculadas.

No entanto, esse recurso ainda exigia a criação manual de relatórios específicos para atender às demandas de gestão. Diante desses desafios, o site informa que foi desenvolvido um sistema que integra as regras de negócio e automatiza o gerenciamento da conta vinculada, consolidando anos de experiência na fiscalização e controle de contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra (Conta [...], 2025).

Entre as tecnologias citadas, o módulo Conta Vinculada do Sistema Compras.Gov.br se destaca como a solução oficial do governo federal para a automação dos processos de gestão

contratual, conectando servidores públicos responsáveis pela execução e fiscalização dos contratos. Ele torna as informações acessíveis a qualquer momento, melhorando as condições de gestão e o relacionamento com fornecedores.

Entretanto, conforme evidenciado no webinar oficial de apresentação do módulo, a ferramenta ainda não atende integralmente às exigências de uma gestão abrangente dos recursos retidos nas contas vinculadas.

Para isso, foi realizada uma investigação preliminar sobre a possibilidade de futuras atualizações do módulo, com o intuito de que os resultados deste estudo possam contribuir como referência técnica para o aperfeiçoamento e a adequação da ferramenta às demandas práticas identificadas no contexto da UFTM.

Nesse sentido, quanto à possibilidade de atualização do módulo, no webinar de lançamento, a partir da minutagem 46:17, um dos apresentadores afirma que “por enquanto o sistema não está fazendo o cálculo dos valores das liberações automaticamente, já está mapeado, já está especificado, e a gente já vai iniciar a implementação e a gente vai soltar alguns upgrades do módulo. Este aqui não é um módulo definitivo, ele vai evoluir ainda, então podem ficar tranquilos [...]”. Já no minuto 1:05:03, o apresentador reforça que “caso vocês tenham dúvidas, sugestões até de evolução do módulo, podem entrar em contato com a central de serviços e atendimento, registrem lá as dúvidas, registrem as sugestões [...].

Para confirmar esse posicionamento aberto da equipe responsável pelo módulo quanto a possíveis sugestões de atualização, foi realizado um pedido de acesso à informação ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) no dia 11/03/2025. No pedido, questionou-se quais profissionais ou equipes estão diretamente envolvidos no desenvolvimento do módulo e quais são os canais de contato disponíveis para esclarecimento de dúvidas e envio de sugestões sobre sua evolução.

O retorno, recebido em 21/03/2025, esclareceu que o órgão responsável pelo desenvolvimento do módulo é, de fato, o MGI. A gestão do desenvolvimento do Contratos.gov.br e de seus módulos está sob a responsabilidade da Coordenadora-Geral Anne Camila Knoll e do Coordenador Edher Garrido Lombardi. Quanto aos canais de contato, o suporte é realizado por meio da Central de Atendimento, disponível pelo telefone 0800 978 9001, ou pelo Portal de Serviços, acessível no link: https://portaldeservicos.gestao.gov.br/. Nos casos que demandam a atuação de especialistas do sistema, os chamados registrados pelos usuários na Central de Atendimento são encaminhados internamente para análise, e o retorno ao solicitante ocorre sempre por meio do próprio chamado registrado na plataforma.

Ao acessar o Portal de Serviços, não foi encontrada uma área específica para envio formal de sugestões ou contato direto com os implementadores, sendo os canais disponíveis mais voltados para suporte. Diante disso, no dia 24/03/2025, foi aberta uma nova solicitação na plataforma *Fala.Br* para esclarecer se o módulo pode ser atualizado com base em sugestões de usuários e, em caso positivo, qual seria o procedimento formal para propor essas atualizações. Também foi questionado qual o meio adequado para envio formal da proposta, garantindo o protocolo de recebimento pelo órgão, já que os canais disponíveis (telefone 0800 978 9001 e Portal de Serviços) não possuem essa opção.

A resposta foi registrada no dia 03/04/2025. Nela, o MGI informou que sugestões de melhoria para a funcionalidade Conta-Depósito Vinculada no Contratos.gov.br podem ser enviadas. O usuário pode registrar a proposta pela Central de Atendimento, pela Ouvidoria (*Fala.BR*) ou por meio de ofício. Todas as sugestões são encaminhadas à área responsável para análise e, se possível, incorporadas em futuras atualizações do sistema.

Também no dia 24/03/2025, foi enviado um e-mail ao MGI, especificamente para a Coordenadora Anne Camila Knoll, informando o caráter acadêmico da pesquisa e questionando sobre a possibilidade de atualizações do módulo com base em sugestões dos usuários. O contato da coordenadora foi encontrado no Portal de Compras do Governo Federal, na seção de Acesso à Informação, subseção “Quem é Quem”, no quadro da Coordenadora-Geral de Sistemas de Contratos e Patrimônio (CGCON).

Em 08/05/2025, foi recebida resposta da Coordenadora Anne Camila Knoll ao e-mail anteriormente enviado. Na mensagem, a coordenadora reconheceu a ausência de retorno inicial e confirmou que é plenamente possível a evolução do módulo de conta vinculada a partir das sugestões dos usuários. Informou ainda que essas contribuições podem ser encaminhadas diretamente para o e-mail institucional: seges.delog-cgcon@gestao.gov.br.

Outra ação relacionada ao módulo foi a publicação, em 10/03/2025, no grupo de gestores públicos *GestGov*, dentro da comunidade NELCA. Essa comunidade é aberta e transparente e voltada para a troca de experiências entre servidores e compradores envolvidos nas práticas de compras públicas. Na publicação, foi sugerida uma discussão sobre o uso de ferramentas para a gestão das contas vinculadas em órgãos públicos.

Foi publicado que, na instituição da pesquisadora, o controle dessas contas é feito por meio de planilhas, o que gera dificuldades na precisão dos saldos. Também foi destacado o Módulo Conta Vinculada no Contratos.gov, mas foram apontadas suas limitações, como a ausência de cálculos automáticos para liberação de valores e a possível inexistência de relatórios gerenciais. Por fim, questionou-se se o sistema possui funcionalidades que possam suprir essas

necessidades e se há softwares específicos sendo adotados por outros órgãos para essa finalidade. Até o momento, não houve resposta.

Também foram considerados os comentários dos usuários do módulo no vídeo de seu lançamento. Um dos comentários mais pertinentes mencionava diversas lacunas na ferramenta, como questões relacionadas ao FAP, à Desoneração da Folha de Pagamento, e ao Vale Transporte e divergências nos percentuais de férias conforme a IN 07. Buscou-se entrar em contato com esse usuário para obter mais detalhes sobre suas observações. No entanto, ao ser questionado sobre o módulo, ele apenas indicou manuais e links já conhecidos sobre a ferramenta, sem acrescentar novas informações relevantes.

Outra ferramenta considerada neste estudo é o sistema privado ContaVinculada.com.br. Trata-se de uma solução paga, mas que oferece um teste gratuito de 10 dias. Foi realizado contato por e-mail, no dia 25/02/2025, informando o caráter acadêmico da pesquisa e solicitando informações sobre valores e planos de aquisição, especialmente para instituições públicas. Também foram solicitados detalhes adicionais sobre a ferramenta, como seu tempo de existência, processo de criação, principais diferenciais e aplicação prática. No entanto, até o momento, não houve retorno.

A terceira e última ferramenta considerada neste estudo é a proposta de desenvolvimento de software para gestão da conta vinculada de Thiago dos Santos Nobre. Como o acesso ao sistema é restrito à UNIR – Campus de Presidente Médici, conforme informado no artigo publicado na Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação (REASE), este estudo se baseia apenas nas informações disponíveis na publicação.

Entretanto, foram realizadas tentativas de contato com o autor para obter mais detalhes sobre o sistema desenvolvido, sua aplicação prática e verificar se ele ainda é utilizado na gestão de contratos terceirizados. O primeiro contato ocorreu por e-mail em 24/02/2025, utilizando o endereço disponibilizado no artigo, mas não houve resposta. Posteriormente, em 27/03/2025, foi enviada uma nova solicitação para o departamento da UNIR ao qual o autor está atualmente vinculado, conforme consulta ao site institucional. Além disso, foi feita uma tentativa de contato via rede social profissional, também sem retorno.

A análise das ferramentas identificadas evidenciou que, embora existam iniciativas voltadas à informatização da gestão da conta-depósito vinculada, ainda permanecem desafios relacionados à adequação das soluções às necessidades específicas dos órgãos públicos. Aspectos como parametrização dos cálculos, geração de relatórios gerenciais, integração de informações e registro das movimentações demonstram a importância de compreender

previamente os processos institucionais e as demandas dos usuários antes da implementação de uma solução tecnológica.

Nesse contexto, a implementação de ferramentas tecnológicas deve considerar não apenas a disponibilização de recursos digitais, mas também a definição adequada das necessidades institucionais e dos requisitos que orientarão o desenvolvimento dessas soluções. Ferramentas tecnológicas, como softwares de gestão fiscal centralizada, tendem a proporcionar maior segurança na execução das atividades, otimização do tempo e ampliação da interação entre os envolvidos, além de possibilitar o acesso às informações em tempo real. Esses recursos favorecem a criação de ambientes colaborativos, com potencial para elevar a produtividade e agilizar a disseminação do conhecimento. Ademais, tais soluções apresentam caráter replicável, podendo ser adaptadas e utilizadas por outras organizações com demandas semelhantes, contribuindo para a difusão de inovações tecnológicas no setor público (Vaz, 2023).

Diante dessa necessidade, a definição clara e precisa dos requisitos de software torna-se ainda mais relevante, uma vez que contribui para reduzir ambiguidades, orientar o desenvolvimento de soluções aderentes às necessidades institucionais e mitigar riscos associados à implementação de sistemas. Conforme destaca Sommerville (2011), os requisitos funcionais definem os serviços que o sistema deve oferecer, enquanto os requisitos não funcionais estabelecem as condições e restrições de operação, como desempenho, segurança, usabilidade e conformidade legal. Assim, a adequada especificação desses requisitos configura-se como um elemento estratégico para superar limitações institucionais e assegurar a efetividade das iniciativas de transformação digital no setor público.

Sob essa perspectiva, os requisitos de usuário representam uma forma de expressar as necessidades dos usuários em relação ao sistema, geralmente por meio de declarações elaboradas em linguagem acessível, que descrevem as funcionalidades esperadas e as condições que devem ser consideradas durante sua operação. Têm como finalidade promover uma compreensão comum entre os envolvidos no desenvolvimento ou aprimoramento de uma solução tecnológica (Sommerville, 2011).

Neste estudo, os requisitos foram elaborados com base nas necessidades identificadas na análise do fluxo de operacionalização da conta-depósito vinculada, representando as funcionalidades e melhorias esperadas para uma futura solução informatizada de apoio à fiscalização administrativa. Esses requisitos constituem uma descrição de alto nível dos serviços que o sistema deverá fornecer e das restrições associadas ao seu funcionamento.

Nesse contexto, o Gerenciamento de Processos de Negócio apresenta-se como fundamento para o mapeamento, a análise e a validação dos fluxos relacionados à gestão da