

Guia para Contratação de Mão de Obra Apenada em Instituições Públicas

Proposta de Orientações e Boas Práticas

APRESENTAÇÃO

Este guia foi elaborado com o propósito de orientar gestores públicos na implementação e gestão de programas de **contratação de mão de obra apenas** em instituições públicas, especialmente em universidades, órgãos da administração direta e entidades descentralizadas. Trata-se de uma proposta prática que busca **padronizar procedimentos**, oferecer **segurança jurídica** e consolidar **boas práticas de gestão**, conciliando eficiência administrativa, economicidade e responsabilidade social.

SUMÁRIO

Resumo	04
Apresentação	05
Público-Alvo da Proposta	06
Impactos Esperados	07
Diretrizes de Implementação	08
Minuta de Contrato/Convênio	13
Boas Práticas Operacionais	17
Indicadores de Avaliação	18
Desafios Persistentes	20
Conclusão	21
Referências	22
Apêndice	23
Protocolo de Recebimento	27

RESUMO

A contratação de mão de obra apenas em instituições públicas configura-se como uma **estratégia de administração**, capaz de conciliar **eficiência na gestão dos recursos públicos** com a **promoção da cidadania e da dignidade humana**. Fundamentada na **Lei de Execução Penal (LEP) (Lei nº 7.210/1984, art. 28)**, que define o trabalho do apenado como dever social e condição de dignidade; a prática possui caráter educativo e produtivo, contribuindo para a ressocialização, a autoestima e a disciplina dos reeducandos.

Em consonância com as **Regras de Mandela da ONU**, o trabalho deve ser voluntário, remunerado de forma justa e articulado a oportunidades reais de reintegração social. No campo da Administração Pública, sob a perspectiva da **Gestão Pública (GP)**, a iniciativa emerge como alternativa à terceirização convencional, promovendo redução de custos e ampliação da responsabilidade social das instituições. Documentos como a **Cartilha da AGEPEN/MS (2019)** e o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** conferem respaldo jurídico e orientam procedimentos administrativos, destacando o papel do **Conselho da Comunidade** na intermediação e a ausência de vínculo empregatício. A experiência prática da **UFMS** confirma a viabilidade do modelo, demonstrando impactos positivos em termos de **sustentabilidade, inclusão social e responsabilidade institucional**, em alinhamento ao **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)**. Assim, o modelo apresenta-se como **eficiente, replicável e socialmente relevante**, constituindo um paradigma de gestão pública voltado para a dignidade humana e a promoção da justiça social.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com auxílio de ferramenta de inteligência artificial (ChatGPT, DALL-E).



Replicar este modelo é plantar as sementes de uma administração pública moderna, eficiente e solidária, que devolve dignidade ao apenado e fortalece a cidadania em toda a sociedade.”

APRESENTAÇÃO

Este guia orienta gestores públicos na **contratação de mão de obra prisional em instituições públicas**, prática que se consolida como alternativa à terceirização convencional. Além de contribuir para a **eficiência administrativa** e a **redução de custos**, a iniciativa promove a **dignidade da pessoa humana**, a **ressocialização de reeducandos** e o fortalecimento da **função social da pena**.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com auxílio de ferramenta de inteligência artificial (ChatGPT, DALL·E).

Do ponto de vista jurídico, a iniciativa encontra respaldo na **Constituição Federal de 1988 (CF)**, que consagra a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e a função social do trabalho (art. 170); na **LEP** que, nos artigos 28 e 29, define o trabalho como dever social e condição para a dignidade, autorizando parcerias interinstitucionais (art. 80).

Complementam esse arcabouço a **Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017**, as recomendações do **Conselho Nacional de Justiça (CNJ)** e orientações como a **Cartilha da Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário (AGEPEN/MS) (2019)**, que descreve parâmetros éticos, administrativos e jurídicos para implementação. Mais do que um guia, constitui um **instrumento de gestão pública**, alinhado às **Regras de Mandela da ONU** e aos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 8 e 16)**. Seu objetivo final é fornecer subsídios técnicos e metodológicos para que instituições públicas em diferentes níveis e contextos possam adotar, com segurança e responsabilidade, uma política de contratação que gere valor público, inclusão social e justiça cidadã.

Em termos práticos, o modelo responde a três dimensões interdependentes:

1. **Estratégica**, pela capacidade de otimizar recursos e assegurar sustentabilidade orçamentária;
2. **Social**, ao promover a ressocialização, remição de pena e redução da reincidência; e
3. **Institucional**, ao fortalecer a legitimidade das organizações públicas perante a sociedade e alinhar-se diretamente aos ODS.

PÚBLICO-ALVO



1. Gestores da administração pública (Federal, Estadual e Municipal);
2. Procuradores jurídicos e assessorias técnicas;
3. Conselhos da Comunidade e órgãos de execução penal; e
4. Servidores públicos designados para fiscalização de contratos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com auxílio de ferramenta de inteligência artificial (ChatGPT, DALL·E).



Cada contrato firmado é mais que uma economia para os cofres públicos: é a chance de ressocializar, transformar realidades e mostrar que a gestão pública pode ser inclusiva e humana.”

IMPACTOS ESPERADOS

Os principais impactos a serem alcançados por instituições que adotam esse modelo são:

1. **Redução de custos operacionais:** economicidade comprovada em contratos.
2. **Melhoria da infraestrutura:** manutenção e conservação predial com menor custo e maior qualidade.
3. **Inserção social:** geração de oportunidades de renda, remissão de pena e qualificação prática.
4. **Segurança pública:** redução da reincidência e fortalecimento da reintegração comunitária.
5. **Reputação institucional:** projeção da entidade como agente de inovação e comprometimento.

Metodologia e Escopo

O guia orientador para contratação de mão de obra fundamenta-se em uma abordagem **qualitativa, aplicada e descritiva**, combinando pesquisa documental, análise comparativa de contratos e diretrizes normativas nacionais. O escopo adotado privilegia tanto a dimensão jurídica quanto a dimensão operacional e social do modelo, com foco em **replicabilidade, padronização e efetividade**.

Abordagem Metodológica

- **Pesquisa documental e normativa:** análise das legislações centrais (Lei de Execução Penal nº 7.210/1984, Lei nº 8.666/1993, Lei nº 14.133/2021, Constituição Federal de 1988, Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017), das **Regras de Mandela (ONU, 2015)** e de recomendações do **CNJ**.
- **Estudos de caso institucionais:** contratos firmados entre a UFMS e os Conselhos da Comunidade de Aquidauana, Campo Grande e Três Lagoas, comparados quanto a valores, escopo, vigência, repactuação, obrigações e impactos.
- **Análise comparativa de custos:** uso de dados contratuais para evidenciar a economicidade, apontar discrepâncias e propor mecanismos de padronização e registro.
- **Triangulação Metodológica:** cruzamento entre bases legais, experiências e boas práticas institucionais descritas em cartilhas e documentos orientadores (AGEPEN/MS, PDI da UFMS).

Objetivos Metodológicos

- Oferecer **segurança jurídica** às instituições que desejam adotar o modelo.
- Propor **procedimentos claros e padronizados** para gestores públicos.
- Identificar **boas práticas operacionais** que ampliem os impactos sociais e administrativos.
- Permitir **monitoramento e avaliação contínua** por meio de indicadores de custo, eficiência e ressocialização.

Escopo de Aplicação

Destina-se a **instituições públicas federais, estaduais e municipais** que pretendam adotar a contratação de mão de obra prisional para atividades de apoio, manutenção, jardinagem, logística e serviços gerais, **sem vínculo empregatício direto**, intermediada por Conselhos da Comunidade ou entidades equivalentes, conforme legislação vigente.

DIRETRIZES DE IMPLEMENTAÇÃO



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com auxílio de ferramenta de inteligência artificial (ChatGPT, DALL·E).

A implementação de um programa institucional de contratação para mão de obra apenas exige planejamento estratégico, observância normativa, articulação interinstitucional e acompanhamento contínuo.

A adoção de mão de obra apenas em instituições públicas exige a constituição de uma **Equipe de Planejamento da Contratação (EPC)**, composta por servidores com conhecimentos técnicos em gestão pública, licitações e contratos. Essa equipe deve ser instituída formalmente por **portaria oficial da instituição**, conferindo legitimidade e segurança jurídica ao processo.

A Equipe terá como principais atribuições:

1. **Elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP):** documento essencial para justificar a contratação, dimensionar a demanda institucional e demonstrar a viabilidade jurídica, econômica e social do modelo.

2. **Gerenciamento de riscos:** identificação de possíveis entraves operacionais, jurídicos ou logísticos, com proposição de medidas preventivas e mitigadoras.

3. **Elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico:** contendo objeto, escopo dos serviços, obrigações das partes, cronograma, indicadores de desempenho e critérios de fiscalização.

4. **Análise de conformidade normativa:** verificação do atendimento às disposições legais, bem como às normativas internas da instituição.

5. **Apoio técnico às fases subsequentes da contratação:** acompanhamento da tramitação processual até a formalização do contrato ou convênio.

A composição da equipe deve contemplar:

- **Integrante Requisitante:** responsável por apresentar a demanda institucional;
- **Integrantes Técnicos:** especialistas em áreas operacionais relacionadas ao objeto contratado (ex.: manutenção, jardinagem, logística);
- **Integrantes Administrativos:** servidores com experiência em processos de licitação, gestão de contratos e análise documental; e
- **Futuro Fiscal de Contrato:** servidor previamente designado para acompanhar a execução e avaliar indicadores de desempenho.

Além de sua instituição formal, é fundamental que a EPC realize **reuniões periódicas de estudo e alinhamento (registradas em ATA)**, assegurando que todos os integrantes compreendam as especificidades do modelo e contribuam de forma integrada. Sempre que necessário, a equipe poderá solicitar apoio de outros setores ou unidades administrativas, fortalecendo a natureza multidisciplinar da contratação.

Assim, a criação da **Equipe de Planejamento da Contratação**, devidamente oficializada e respaldada em normativas internas, garante que a proposta seja elaborada com rigor técnico, segurança jurídica e foco nos objetivos estratégicos de eficiência administrativa e promoção da ressocialização.

ETAPAS DE IMPLANTAÇÃO

➤ Diagnóstico Institucional

Para a adequada implantação de um programa de contratação de mão de obra apenas, é imprescindível realizar um **diagnóstico institucional detalhado**, que leve em conta a **dimensão física da unidade**, a **extensão das áreas construídas** e as **necessidades operacionais de manutenção e conservação**.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com auxílio de ferramenta de inteligência artificial (ChatGPT, DALL·E).

1 – Dimensão Física da Unidade

1.1 Área total (m²): deve-se levantar e registrar, contemplando o espaço global da instituição.

1.2 Área construída (m²): mapear a quantidade de edificações existentes. Incluir a metragem de blocos administrativos, salas de atendimento, corredores, laboratórios, banheiros e demais áreas de apoio. Deve-se dimensionar o número de ambientes, bem como a necessidade de conservação contínua (pintura, iluminação, reparos elétricos e hidráulicos), a fim de assegurar condições adequadas de uso.

1.3 Áreas Externas

1.3.1 Áreas verdes – mapear locais que necessitam de cuidados permanentes, como corte de grama, podas, plantio de mudas, adubação e rega, especialmente em períodos de estiagem.

1.3.2 Pátios, estacionamentos e vias internas – mapear as áreas que exigem serviços de limpeza, reparos de calçamento e sinalização.

1.3.3 Áreas de circulação e segurança – mapear áreas a serem monitoradas, limpas e preservadas, garantindo condições de acessibilidade e segurança.

2 – Necessidade de Manutenção e Conservação

Deve-se analisar detalhadamente a rotina de manutenção e conservação, que inclui:

1. Pequenos reparos de alvenaria, hidráulica e elétrica;
2. Substituição de lâmpadas, torneiras e tomadas;
3. Serviços de pintura periódica; e
4. Apoio logístico para eventos institucionais previstos em calendário próprio da instituição contratante.

O volume de serviços necessários deve ser compatível com a **dimensão física da unidade** e com o **planejamento de expansão institucional**. Recomenda-se que a contratação siga critérios de **eficiência administrativa** e **economicidade**, considerando que os processos convencionais de licitação podem apresentar maior custo e complexidade.

3 – Perspectivas de Expansão

O diagnóstico deve projetar cenários de **crescimento físico futuro**, considerando:

- 3.1** Ampliação de áreas construídas;
- 3.2** Aumento do número de usuários da instituição; e
- 3.3** Esse crescimento sistemático implicará na elevação da demanda por manutenção, apoio logístico e conservação patrimonial, reforçando a pertinência de um modelo de contratação que una economicidade, eficiência administrativa e benefícios sociais.

Formalização da Demanda

A partir do diagnóstico institucional, deve ser elaborado o documento de **Formalização de Demanda**, no qual se registre, de forma clara e objetiva, a **justificativa da necessidade da contratação**, alinhada ao **Planejamento Estratégico da instituição**, quando aplicável, evidenciando que a medida atende às metas de eficiência administrativa, economicidade e manutenção da infraestrutura. Esse documento deve especificar a **quantidade de serviços a serem contratados**, detalhar o escopo previsto, bem como indicar a **previsão de início da prestação dos serviços**, compatível com as necessidades identificadas e o calendário institucional. Além disso, deve constar a **designação do membro responsável da Equipe de Planejamento da Contratação**, assegurando a condução técnica do processo e, quando necessário, a **indicação prévia do servidor que exercerá a função de fiscal do contrato**, garantindo a rastreabilidade das responsabilidades e a conformidade com as normativas vigentes.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com auxílio de ferramenta de inteligência artificial (ChatGPT, DALL-E).

Articulação Interinstitucional

Após a conclusão do diagnóstico institucional, a etapa seguinte é verificar se existe **unidade prisional de regime semiaberto** na cidade ou região próxima, de onde poderão ser encaminhados os reeducandos. Com essa identificação, deve-se **formalizar contato com o Conselho da Comunidade**, comunicando oficialmente o interesse na contratação de mão de obra apenas.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com auxílio de ferramenta de inteligência artificial (ChatGPT, DALL·E).

Esse processo deve ser acompanhado de **reuniões técnicas e negociações interinstitucionais**, nas quais se definem critérios como taxas administrativas, adicionais de pagamento e condições específicas de trabalho, sempre com transparência, respeito às normas legais e observância do princípio da dignidade da pessoa humana. A articulação eficiente entre instituição pública, Conselho da Comunidade e sistema prisional é condição essencial para a viabilidade e sustentabilidade do programa.

Estudo Técnico Preliminar

O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** está previsto no art. 18 da Lei 14.133/2021, e é parte essencial da fase preparatória do processo de contratação, pois demonstra a viabilidade técnica e econômica. O **Tribunal de Contas da União (TCU)** disponibiliza, em seu portal oficial, um guia atualizado sobre o ETP. Acesse diretamente em: [Licitações e Contratos – TCU: Estudo Técnico Preliminar \(ETP\)](#).

1. Identificação da necessidade da contratação

Diagnóstico institucional.

Definição do problema a resolver, sob a ótica do interesse público.

2. Verificação de vínculo com o Plano de Contratações Anual (PCA)

Confirmar se essa contratação está prevista ou alinhada ao PCA da instituição. Se sim, apresentar essa previsão no documento. Caso não haja PCA vigente, registrar a justificativa.

3. Definição dos requisitos da contratação

Critérios legais (LEP, Lei de Licitações 14.133/2021, IN SEGES/MP). Perfil dos reeducandos, segurança, obrigações da contratada e contratante.

4. Estimativa de quantidades e memória de cálculo

Quantidade de trabalhadores reeducandos.
Quantidade de escopos de serviço (número de ordens de serviço, horas e frequência).

Memória que suporte esses números: históricos, medições e comparativos.

5. Levantamento de mercado e análise de alternativas

Consultar preços de contratos similares e fornecedores possíveis.

Justificar tecnicamente a escolha da solução proposta.

6. Estimativa do valor da contratação

Estimativas unitárias de custo (por reeducando, hora e categoria de serviço).

Estimativa global. Se aplicável, manter parte dos valores em sigilo até a licitação.

7. Descrição da solução proposta como um todo

Escopo completo: serviços, frequências, obrigações. Aspectos de manutenção, assistência técnica, insumos (uniformes, equipamentos de proteção individual (EPI)).

8. Justificativa de parcelamento ou não do objeto

Avaliar se é conveniente dividir o objeto para licitação ou contratar em bloco.

Justificar essa escolha (impacto no preço, logística e competitividade).

9. Resultados pretendidos

Nas dimensões econômica, operacional, social e institucional.

Indicadores estimados de desempenho, remição de pena e redução de custos.

10. Providências pré-contratuais

Capacitação de servidores e fiscais de contrato.

Verificação de infraestrutura física e logística.

Planejamento de equipes responsáveis e prazos para início.

11. Contratações correlatas / interdependentes

Verificar se há serviços dependentes ou complementares que precisam ser considerados em conjunto para evitar sobreposições ou omissões.

12. Avaliação de impactos ambientais, caso aplicável

Consumo de recursos (água, energia), logística reversa, descarte de resíduos e sala de apoio.

13. Posicionamento conclusivo

Avaliação da adequação da contratação para atender à necessidade identificada.

Assinatura dos representantes técnicos, requisitantes e autoridade competente.

MINUTA DE CONTRATO/CONVÊNIO

A formalização da contratação de mão de obra apenas exige a elaboração de minuta de contrato ou convênio, documento que deve refletir os princípios da legalidade, economicidade e transparência.

Aspectos fundamentais da minuta:

1. **Objeto:** deve detalhar com precisão os serviços a serem prestados, como apoio, serviços gerais, jardinagem e pequenas manutenções, sempre em conformidade com a **Lei de Licitações (14.133/2021)** e a **Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984)**.
2. **Prazo de vigência:** normalmente de 12 meses, prorrogáveis até o limite de 60 meses.
3. **Valor estimado e condições de pagamento:** incluir planilha de custos, valores unitários e totais anuais, além de definir prazos de pagamento (até 30 dias, mediante atesto do fiscal).
4. **Repactuação:** prever ajustes de valores anuais com base na variação de custos, alteração do valor do salário mínimo, dissídios coletivos, vale-transporte e reajustes de insumos.
5. **Obrigações da contratante e contratada:** devem estar explicitamente estabelecidas, incluindo a responsabilidade integral da contratada sobre os reeducandos, fornecimento de uniformes, EPI, bem como necessidade de preposto para acompanhamento do contrato.
6. **Fiscalização:** o contrato deve designar um servidor como fiscal, responsável por atestar os serviços prestados e zelar pela conformidade da execução.

Após a elaboração, a minuta deve ser **encaminhada para análise da Procuradoria Federal** junto à instituição, que verificará a legalidade, a aderência às normas e a suficiência das cláusulas para resguardar o interesse público.



Formalizar é garantir legalidade
transparência e inclusão social.”

► Celebração do Contrato/Convênio

Concluída a análise da Procuradoria, a instituição pode proceder à formalização do contrato.



1. **Assinatura do instrumento jurídico:** realizada entre o representante legal da instituição pública (por exemplo, pró-reitor de Administração e Infraestrutura) e o presidente do Conselho da Comunidade local.
2. **Publicação do extrato no Diário Oficial:** requisito indispensável para assegurar publicidade e transparência ao ato administrativo, garantindo controle social e validade formal do contrato.
3. **Registro interno:** inserção no Sistema Eletrônico de Informação (SEI) ou outro sistema oficial, com vinculação ao Termo de Referência e demais documentos introdutórios.”



4. **Comunicação à equipe de fiscalização:** o gestor e o fiscal do contrato devem ser nomeados por Portaria e formalmente notificados sobre suas atribuições.
5. **Início da execução contratual:** após a assinatura e publicação, o Conselho da Comunidade poderá disponibilizar os reeducandos, observando prazos, cronogramas e especificações previamente estabelecidos.”

Dessa forma, a **etapa jurídica e formal** garante que o contrato de mão de obra seja juridicamente sólido, transparente e alinhado às normas de contratações públicas, além de assegurar a proteção dos direitos dos reeducandos e a responsabilidade da Administração Pública.

➤ Seleção e Capacitação do Reeducandos

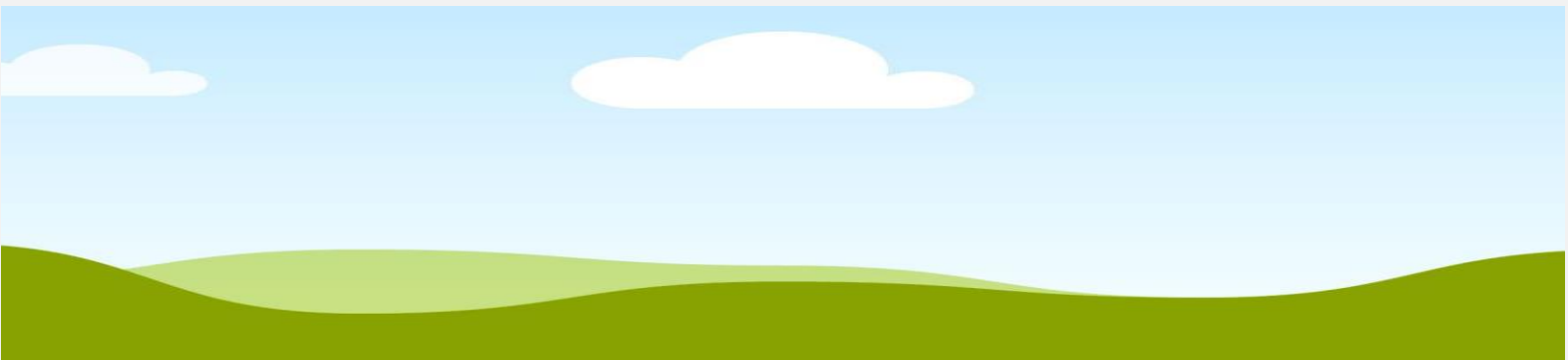
A etapa de seleção e capacitação é estratégica para assegurar que o programa atenda tanto às necessidades da instituição pública quanto às condições de ressocialização do apenado.

Definição de perfil e número de vagas

- **Perfil do reeducando:** deve ser definido em articulação com o Conselho da Comunidade e a unidade prisional de origem, priorizando internos do **regime semiaberto** com boa conduta prisional e aptidão para o trabalho.
- **Critérios objetivos:** avaliação de comportamento, escolaridade mínima, habilidades práticas e ausência de envolvimento em faltas graves.
- **Número de vagas:** o cálculo deve considerar o diagnóstico institucional e o escopo dos serviços previstos no Termo de Referência, assegurando equilíbrio entre a capacidade de absorção da instituição e o contingente disponibilizado.

Treinamentos básicos em segurança, conduta e normas da instituição

- **Segurança do trabalho:** orientação sobre uso de EPIs, prevenção de acidentes e cuidados básicos sobre áreas de risco.
- **Normas internas:** apresentação das regras de convivência da instituição (pontualidade, comunicação, acesso a ambientes restritos).
- **Conduta e ética:** reforço de valores como disciplina, respeito e responsabilidade, contribuindo para a construção de identidade cidadã.
- **Integração inicial:** breve programa de acolhimento e sensibilização junto aos servidores da instituição, com o objetivo de reduzir estigmas e facilitar a convivência.
- **Capacitação continuada:** possibilidade de cursos de curta duração em áreas correlatas às atividades.





Execução e Acompanhamento

A execução do contrato deve observar os princípios de eficiência, legalidade e dignidade, e ser acompanhada por mecanismos formais de gestão e fiscalização.

Designação de gestor e fiscais do contrato

- **Gestor do contrato:** servidor designado por portaria, responsável por coordenar a execução, avaliar resultados e articular-se com o Conselho da Comunidade.
- **Fiscais do contrato:** podem ser técnicos (para avaliar a execução dos serviços) ou administrativos (para verificar cumprimento das obrigações formais).
- **Atribuições:** atestar notas fiscais, registrar conformidades ou inconformidades e elaborar relatórios mensais de acompanhamento.
- **Capacitação prévia:** é necessário instruir os fiscais em legislação contratual, segurança do trabalho e aspectos sociais da ressocialização.

Emissão de ordens de serviço e monitoramento diário.

- **Ordens de serviço (OS):** o gestor ou setor demandante deve emitir, descrevendo a atividade, prazo e área a serem atendidos.
- **Controle operacional:** registro diário de frequência e atividades realizadas pelos reeducandos, com *checklist* simples de acompanhamento.
- **Relatórios periódicos:** relatórios semanais ou mensais enviados pelo Conselho da Comunidade à instituição, incluindo informações sobre desempenho, frequência e conduta dos reeducandos.
- **Feedback contínuo:** reuniões periódicas entre gestores institucionais, fiscais do contrato e representantes do Conselho para alinhar ajustes.
- **Avaliação de resultados:** acompanhamento dos indicadores definidos no ETP e no TR (ex.: economia de custos, serviços realizados, remição de pena concedida).



A seleção e capacitação adequadas garantem a entrada qualificada dos reeducandos no programa, enquanto a execução e o acompanhamento asseguram a eficácia e a legitimidade da contratação, reforçando o compromisso da instituição com a boa gestão pública e com a ressocialização

BOAS PRÁTICAS OPERACIONAIS

BOAS PRÁTICAS OPERACIONAIS

A eficiência e a segurança da contratação de mão de obra apenas em instituições públicas dependem da adoção de boas práticas operacionais que assegurem transparência, qualidade do serviço e respeito à dignidade humana.



TRANSPARÊNCIA



QUALIDADE



DIGNIDADE



As boas práticas operacionais atuam como mecanismos de reforço ao contrato, garantindo que os objetivos de eficiência administrativa, economicidade e ressocialização sejam alcançados de forma plena e sustentável

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com auxílio de ferramenta de inteligência artificial (ChatGPT, DALL·E).

Destacam-se:

1 – Estabelecimento de *checklists* de ordens de serviço claras e objetivas

- Elaborar ordens de serviço padronizadas, contendo data, local, tipo de atividade e prazo de execução.
- Incluir critérios de verificação para facilitar o acompanhamento do(s) fiscal(is) e evitar ambiguidades.
- Utilizar sistemas digitais, quando disponíveis, para registro e rastreabilidade das tarefas.

2 – Designação de servidor(es) de referência para supervisão direta

- Nomear servidor(es) que atue(m) como ponto(s) focal(is) entre a instituição contratante e o Conselho da Comunidade.
- Garantir que esse(s) servidor(es) receba(m) capacitação sobre contratos e particularidades da mão de obra prisional.

3 – Implementação de fluxos de comunicação rápida

- Criar canais formais de comunicação entre gestores da instituição, fiscais do contrato e representantes do Conselho da Comunidade e unidade prisional.
- Utilizar grupos de mensagens instantâneas ou sistemas institucionais para demandas urgentes, sem prejuízo do registro oficial.
- Estabelecer prazos máximos para resposta e resolução de pendências operacionais.

4 – Rodízio de tarefas para ampliar a qualificação dos reeducandos.

- Alternar atividades entre jardinagem, apoio logístico, limpeza e manutenção básica.
- Permitir que os reeducandos desenvolvam diferentes habilidades práticas, facilitando sua reinserção no mercado após o cumprimento da pena.
- Documentar as funções desempenhadas para eventual emissão de certificados ou declarações de experiência.

5 – Protocolo de gestão de incidentes

- Elaborar proposta interna para situações como faltas disciplinares, acidentes de trabalho ou ausências injustificadas.
- Estabelecer fluxos de comunicação imediata ao Conselho da Comunidade e a unidade prisional.
- Incluir diretrizes para registro documental, apuração e medidas corretivas.

6 – Ações complementares de reinserção social

- Promover oficinas de qualificação profissional em parceria com cursos técnicos ou universidades.
- Incentivar a participação em programas de leitura e atividades culturais, conforme a Recomendação CNJ nº 44/2013.
- Oferecer acompanhamento psicológico e social, em parceria com serviços institucionais ou externos.
- Garantir reconhecimento formal dessas ações, por meio de certificados ou registros de participação.

▶ INDICADORES DE AVALIAÇÃO

- **Relatórios mensais de acompanhamento**, assinados pelo gestor e fiscal do contrato.
- **Reuniões trimestrais de avaliação**, com representantes da instituição contratante, Conselho da Comunidade e Agentes do Semiaberto.
- **Formulários de *feedback*** aplicados a gestores, servidores e reeducandos.
- **Avaliação semestral com base em metas pactuadas**, garantindo transparência e *accountability*.
- **Publicação de resultados** em relatórios institucionais e portais de transparência.



A avaliação contínua da contratação de mão de obra apenada é fundamental para garantir a **eficácia operacional**, a **legitimidade social** e a **economicidade** da iniciativa. Indicadores bem definidos permitem mensurar resultados, corrigir falhas e consolidar a política como um modelo sustentável de gestão pública.

➤ Dimensão Econômica

Mensura o impacto financeiro da contratação em comparação às alternativas tradicionais.

- **Indicador 1 – Redução de custos operacionais:** diferença percentual entre o valor das contratações de reeducandos e o custo médio de terceirizações convencionais.
- **Indicador 2 – Economia global anual:** valor absoluto economizado no orçamento institucional.
- **Indicador 3 – Custo por trabalhador contratado:** média mensal por individual.

➤ Dimensão Operacional

Avalia a eficiência e a execução dos serviços prestados.

- **Indicador 4 – Cumprimento do cronograma de serviços:** percentual de ordens de serviço executadas no prazo.
- **Indicador 5 – Qualidade percebida:** índice de satisfação de gestores e usuários dos serviços.
- **Indicador 6 – Redução de retrabalhos:** número de serviços refeitos devido a falhas ou inadequações.
- **Indicador 7 – Produtividade operacional:** quantidade de atividades concluídas por trabalhador em determinado período.

➤ Dimensão Social

Verifica os efeitos sobre os reeducandos e sobre a comunidade.

- **Indicador 8 – Número de reeducandos atendidos:** total de participantes ativos nos contratos.

- **Indicador 9 – Dias de pena remidos:** cálculo da remição de pena gerada pelo trabalho.
- **Indicador 10 – Percentual de reeducandos sem faltas disciplinares:** medida de comportamento e adaptação.
- **Indicador 11 – Inserção no mercado de trabalho após a pena:** proporção de egressos que conseguiram ocupação laboral.

➤ Dimensão Social

Avalia o alinhamento estratégico e a imagem institucional.

- **Indicador 12 – Satisfação de gestores e servidores:** avaliação interna sobre o impacto do modelo.
- **Indicador 13 – Percepção da comunidade usuária:** pesquisas de opinião sobre a contribuição do programa.
- **Indicador 14 – Inclusão em relatórios institucionais:** presença da prática no PDI, PLS, relatórios de gestão e prestação de contas.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com auxílio de ferramenta de inteligência artificial (ChatGPT, DALL·E).

DESAFIOS PERSISTENTES

Embora a contratação de mão de obra prisional represente um avanço significativo na conciliação entre eficiência administrativa e inclusão social, sua plena consolidação como política pública enfrenta obstáculos estruturais, culturais e institucionais que precisam ser superados de forma contínua. Esses desafios não anulam os avanços conquistados, mas indicam a necessidade de aprimoramento constante. Apenas com ações coordenadas – que integrem gestão, infraestrutura, legislação e sensibilização social – será possível consolidar o trabalho prisional como uma política pública efetiva, sustentável e reconhecida em todo o país.

Preconceito Social

O estigma associado à condição de pessoa privada de liberdade continua sendo uma das maiores barreiras à aceitação do modelo. Parte da sociedade mantém a percepção de que o apenado não é digno de confiança, o que pode gerar resistência de servidores, usuários dos serviços e até da comunidade externa. Esse preconceito compromete o processo de ressocialização e limita a inserção plena dos reeducandos. Para mitigar esse desafio, é essencial promover campanhas de sensibilização, valorização das boas práticas já implementadas e difundir de relatos positivos que evidenciem os ganhos sociais e institucionais do modelo.

Necessidade de Supervisão Intensiva

A gestão da mão de obra apenada exige um acompanhamento mais próximo e criterioso do que contratos de terceirização convencional. Fiscais e gestores devem estar preparados não apenas para monitorar a execução dos serviços e para lidar com aspectos sociais, disciplinares e comportamentais próprios da ressocialização. Isso requer capacitação específica, protocolos de acompanhamento e investimento em equipes multidisciplinares que integrem saberes da administração, psicologia e serviço social.

Limitações Logísticas

Barreiras operacionais, como ausência ou transporte inadequado dos reeducandos até o local de trabalho, a falta de infraestrutura de apoio (refeitórios, vestiários, áreas de descanso) e a dificuldade no fornecimento regular de EPI comprometem a execução do programa. Essas limitações prejudicam não só a qualidade dos serviços, mas também impactam a dignidade do trabalhador apenado. Para superá-las, é necessário prever recursos específicos nos contratos, fortalecer parcerias com secretarias de segurança pública e planejar a infraestrutura mínima necessária.

Ausência de Padronização Nacional

Cada estado, município ou instituição tende a desenvolver modelos próprios de contratação, frequentemente baseados em normativas locais ou experiências isoladas. Essa ausência de padronização dificulta a replicação em larga escala, limita a comparabilidade de resultados e fragiliza a construção de políticas públicas estruturadas. A criação de guias nacionais de referência, elaborados em articulação entre órgãos de controle, conselhos comunitários e instituições públicas, poderia contribuir para uniformizar práticas, definir indicadores nacionais e fortalecer a legitimidade do modelo.

CONCLUSÃO

A contratação de mão de obra apenas em instituições públicas mostra-se uma alternativa de gestão que alia eficiência administrativa à responsabilidade social. Esta proposta apresentou os fundamentos legais, os referenciais teóricos e os procedimentos necessários para estruturar juridicamente e operacionalizar essa modalidade de contratação, evidenciando sua aplicabilidade prática.

As experiências analisadas demonstram que a medida pode reduzir custos, ampliar a capacidade operacional das instituições e contribuir para a ressocialização de reeducandos, em conformidade com a Constituição Federal, a Lei de Execução Penal, a legislação de licitações e orientações internacionais de direitos humanos.

Importa destacar que este produto não tem caráter pretensioso. Seu propósito é servir como instrumento de orientação e apoio, incentivando a divulgação e a replicação da contratação de mão de obra apenas em diferentes contextos institucionais, respeitadas as particularidades de cada órgão. Recomenda-se que gestores e equipes responsáveis mantenham atenção constante às atualizações legislativas e procedimentais, aplicando-as de forma criteriosa e alinhada às boas práticas, com base nos modelos de contratação já disponíveis nos sistemas oficiais do governo.

Apesar dos avanços, ainda persistem desafios, como o preconceito social, a necessidade de acompanhamento constante, as limitações logísticas e a falta de padronização nacional. Essas questões exigem planejamento e articulação entre instituições, conselhos comunitários e sociedade civil.

O PTT consolida-se como instrumento de apoio à gestão pública, oferecendo orientações que podem auxiliar na construção de práticas mais eficientes e socialmente responsáveis.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União, Brasília, 13 jul. 1984.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta normas para licitações e contratos da Administração Pública. Diário Oficial da União, Brasília, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, 1 abr. 2021.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre contratações por execução indireta. Diário Oficial da União, Brasília, 26 mai. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Recomendação nº 44, de 26 de novembro de 2013. Dispõe sobre atividades educacionais para fins de remição de pena. Brasília, 2013.

AGÊNCIA ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO DE MATO GROSSO DO SUL (AGEPEN/MS). Cartilha Mão de Obra Carcerária: orientações para futuros conveniados. 1. ed., Campo Grande, 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL (UFMS). Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2020–2024. Campo Grande: UFMS, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Mandela). Nova York: ONU, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015.

APÊNDICE

Apêndice A – Modelo de Termo de Referência

1. Identificação da Demanda

Órgão/Instituição Requisitante: _____

Unidade Demandante: _____

Número do Processo SEI: _____

Data da Solicitação: ____/____/____

2. Objeto

() Contratação de mão de obra prisional por intermédio do Conselho da Comunidade da Comarca de (município), visando à execução de:

[] Serviços gerais

[] Jardinagem

[] Limpeza

[] Manutenção predial

[] Outros: _____

3. Justificativa

Descrever de forma sucinta a necessidade da contratação, vinculando ao Planejamento Estratégico da instituição (quando aplicável):

4. Fundamentação Legal

(Selecionar conforme aplicável)

() Constituição Federal (1988) – art. 1º, III e art. 170

() Lei nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal – LEP)

() Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos)

() Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017

() Recomendação CNJ nº 44/2013

() Outros: _____

5. Especificação do Objeto

Número estimado de vagas: _____

Perfil requerido: _____

Local de execução: _____

Jornada de trabalho: ____ h/dia – ____ h/semana

Remuneração: R\$_____/mês (definida em acordo com o Conselho da Comunidade)

Benefícios previstos:

[] Transporte

[] Refeição

[] EPI

[] Outros: _____

6. Metodologia de Execução

() Serviços executados sob supervisão direta dos fiscais designados.

() Emissão de ordens de serviço contendo prazos, atividades e locais de execução.

() Gestão administrativa da mão de obra pelo Conselho da Comunidade.

7. Gestão e Fiscalização

Gestor do Contrato: _____

Fiscal Técnico: _____

Fiscal Administrativo: _____

8. Critérios de Avaliação e Indicadores

Assinale os indicadores a serem utilizados no acompanhamento do contrato:

- Cumprimento do cronograma de serviços (% ordens executadas no prazo).
- Redução de custos operacionais (comparação com terceirizações anteriores).
- Satisfação de gestores e usuários (% em pesquisas internas).
- Frequência e disciplina dos reeducandos (% sem faltas ou ocorrências).
- Outros: _____

9. Vigência

O contrato terá vigência de _____ meses, a contar da assinatura, podendo ser prorrogado conforme legislação aplicável.

10. Dotação Orçamentária

Unidade Orçamentária: _____

Programa de Trabalho: _____

Fonte de Recurso: _____

11. Anexos

- Minuta do Contrato
- Checklist de Ordem de Serviço
- Fluxograma de Tramitação
- Modelos de Relatórios de Acompanhamento



Apêndice B – Modelo de Minuta de Contrato

MINUTA DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO OPERACIONAL, QUE ENTRE SI CELEBRAM O(A) [NOME DA INSTITUIÇÃO PÚBLICA] E O CONSELHO DA COMUNIDADE DA COMARCA DE [MUNICÍPIO/UF].

Cláusula Primeira – Do Objeto

O presente contrato tem por objeto a prestação de serviços de apoio operacional, manutenção predial, limpeza, jardinagem e correlatos, por meio da disponibilização de mão de obra prisional, intermediada pelo Conselho da Comunidade da Comarca de [Município/UF].

Cláusula Segunda – Da Fundamentação Legal

Este contrato fundamenta-se na Constituição Federal de 1988, na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), bem como nas demais normas aplicáveis.

Cláusula Terceira – Das Obrigações da Contratante

- I – Acompanhar e fiscalizar a execução dos serviços;
- II – Disponibilizar os materiais e equipamentos necessários, quando aplicável;
- III – Efetuar os pagamentos devidos nos prazos estipulados;
- IV – Garantir condições adequadas de segurança e trabalho no ambiente institucional.

Cláusula Quarta – Das Obrigações do Contratado

- I – Disponibilizar a mão de obra carcerária conforme especificado no Termo de Referência;
- II – Zelar pela disciplina, frequência e comportamento dos reeducandos;
- III – Garantir que os reeducandos recebam a remuneração acordada;
- IV – Manter comunicação constante com a Contratante para solução de eventuais ocorrências.

Cláusula Quinta – Da Remuneração e do Pagamento

A Contratante pagará ao Contratado o valor mensal de R\$ _____, conforme número de reeducandos e atividades executadas, conforme as condições estabelecidas neste contrato e no Termo de Referência.

Cláusula Sexta – Da Vigência

O presente contrato terá vigência de _____ meses, a contar da assinatura, podendo ser prorrogado de acordo com a legislação vigente.

A execução do contrato será acompanhada e fiscalizada por servidor(es) designado(s), nos termos da legislação aplicável, cujos registros deverão ser realizados em relatórios mensais.

Cláusula Oitava – Da Rescisão

O presente contrato poderá ser rescindido por descumprimento das obrigações assumidas, por interesse público ou nas demais hipóteses previstas em lei.

Cláusula Nona – Das Penalidades

O inadimplemento de quaisquer das obrigações assumidas poderá ensejar a aplicação de penalidades, conforme legislação vigente, sem prejuízo das demais cominações legais cabíveis.

Cláusula Décima – Das Disposições Gerais

Os casos omissos serão resolvidos de comum acordo entre as partes, observada a legislação vigente.

[Município], ____ de _____ de 20__.

Representante da Instituição Pública

Representante do Conselho da Comunidade

Fonte: Elaborado pelos autores (2025), a partir de normativas vigentes e modelos institucionais.

Apêndice C – Modelo de *Checkist* de Ordens de Serviço

Identificação da Ordem de Serviço

Nº da Ordem de Serviço: _____

Data de Emissão: ____/____/____

Unidade/Local: _____

Responsável pela Solicitação: _____

Dados do Serviço

Tipo de Serviço:

Limpeza

Jardinagem

Manutenção predial

Serviços gerais

Outro: _____

Descrição resumida da

atividade: _____

Prazo de execução: ____/____/____ até ____/____/____

Horário previsto: _____h às _____h

Recursos Necessários

Equipamentos de Proteção Individual (EPI):

Luvas

Botas

Máscara

Outros: _____

Materiais e Ferramentas:

Execução

Reeducandos designados:

1. _____

2. _____

3. _____

Servidor responsável pelo acompanhamento: _____

- Serviço iniciado na data prevista
- EPI entregues e utilizados corretamente
- Atividade executada conforme descrição da OS
- Serviço concluído no prazo
- Qualidade satisfatória do resultado
- Ocorrências registradas (se houver)

Validação

Fiscal Técnico: _____ Data: ___/___/___

Fiscal Administrativo: _____ Data: ___/___/___

Gestor do Contrato: _____ Data: ___/___/___

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), a partir das boas práticas de gestão contratual e normativas vigentes.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com auxílio de ferramenta de inteligência artificial (ChatGPT, DALL-E).

PROTOCOLO DE RECEBIMENTO DE PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO

À Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS.

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado Guia para Contratação de Mão de Obra Apenada em Instituições Públicas, derivado da dissertação de mestrado Ressocialização Pelo Trabalho: a percepção de reeducandos sobre sua inserção laboral na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e seu impacto na Instituição, de autoria de Clodoaldo Natal.

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada a Escola Nacional de Administração e Negócios – ESAN.

A solução técnico-tecnológica apresenta-se sob a forma de um guia, cujo propósito é fornecer um modelo de orientações e boas práticas para contratação de mão de obra apenas.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço de **E-mail:** profiap.propp@ufms.br ou pelos **Telefones:** (67) 3345-3560 e 3345-3571

Campo Grande, MS - 05 de dezembro de 2025.

Registro de recebimento

Assinatura, nome e cargo (detalhado) do recebedor

Discente: Clodoaldo Natal

Orientador: Marco Aurélio Batista de Sousa

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS

05 de dezembro de 2025.

