

Avaliação dos contratos públicos na perspectiva dos fiscais técnicos e administrativos: análise dos hospitais universitários federais de Minas Gerais¹

Evaluation of public contracts in the perspective of technical and administrative supervisors: analysis of university hospitals of minas gerais.

Evaluación de contratos públicos desde la perspectiva de supervisores técnicos y administrativos: análisis de los hospitales universitarios federales de minas gerais.

Leandro Américo da Cruz² e Antônio Artur de Souza³

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i24.194>

Resumo: Este artigo tem como objetivo realizar uma avaliação dos contratos públicos de quatro hospitais universitários federais do estado de Minas Gerais, do ponto de vista dos agentes responsáveis pela fiscalização técnica e administrativa. O método de trabalho baseou-se em análise de conteúdo e estudo de caso, com aplicação de questionários, entrevistas e exames de contratos celebrados entre as organizações pesquisadas e a iniciativa privada. Buscou-se identificar o grau de influência de variáveis como o acúmulo de contratos por fiscal, participação no planejamento da contratação, formação técnica compatível com o serviço contratado, capacitações internas e disponibilização de documentos relativos à contratação, no processo de fiscalização. O artigo também procura explicar os processos de contratação e fiscalização à luz da Teoria da Agência, Teoria Econômica e Teoria Geral dos Contratos, além de dialogar com os principais instrumentos legais a que estão subordinadas as contratações públicas, a exemplo da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Os resultados revelaram alguns dados importantes como: a maior parte dos fiscais têm dificuldades para conciliar essa atividade com suas demais atribuições de funcionário público, prejudicando a fiscalização; o êxito da contratação está diretamente relacionado à participação do fiscal na etapa de planejamento da contratação; as organizações precisam fornecer maior apoio jurídico e contábil aos agentes de fiscalização; o êxito tende a ser maior à medida que os fiscais possuem formação profissional relacionada com o objeto da contratação e as organizações preocupam-se em fornecer treinamentos voltados para a atividade de fiscal.

Palavras-chave: Contratos públicos; fiscalização; administração pública; contratos administrativos.

Abstract: This paper aims to perform an evaluation of public procurement of four federal university hospitals in the state of Minas Gerais, Brazil, from the point of view of the agents responsible for technical and administrative supervision. The methodology was based on content analysis and case study, with the application of questionnaires, interviews and examinations of contracts signed between the researched organizations and the private sector. Was intended to identify the level of influence of variables such as the accumulation of contracts by supervisor, participation in hiring planning, technical training compatible with the hired service, internal training and availability of documents related to hiring in the supervision process. The paper also seeks to explain the hiring and supervision processes according to Agency Theory, Economic Theory and General Contract Theory, as well as dialogue with the main legal instruments to which public procurement is subor-

1 Artigo submetido em 23/08/2019 e aprovado em 15/06/2020.

2 Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

3 Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

minated, such as Normative Instruction No. 5, of May 26, 2017, of the Ministry of Planning, Development and Management. The results revealed some important data such as: most supervisors find it difficult to reconcile this activity with their other duties as public servants, impairing the supervision; The success of the hiring is directly related to the supervisor's participation in the hiring planning stage; organizations need to provide greater legal and accounting support to supervisors; and success tends to be higher as supervisors have professional qualification related to the subject matter of hiring and organizations are concerned with providing training focused on supervision activity.

Keywords: Public procurement; supervision; public administration; administrative contracts.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo realizar una evaluación de los contratos públicos de cuatro hospitales universitarios federales del estado de Minas Gerais, desde el punto de vista de los agentes responsables de la inspección técnica y administrativa. El método de trabajo se basó en el análisis de contenido y el estudio de casos, con aplicación de cuestionarios, entrevistas y examen de los contratos firmados entre las organizaciones encuestadas y el sector privado. Se buscó identificar el grado de influencia de variables como la acumulación de contratos por inspector, participación en la planificación del contrato, capacitación técnica compatible con el servicio contratado, capacitación interna y disponibilidad de documentos relacionados con el contrato, en el proceso de inspección. El artículo también busca explicar los procesos de contratación e inspección a la luz de la Teoría de Agencia, Teoría Económica y Teoría General de Contratos, además de dialogar con los principales instrumentos legales a los que se sujeta la contratación pública, como la Instrucción Normativa No. 5, de 26 de mayo de 2017, del Ministerio de la Planificación, Desarrollo y Gestión. Los resultados revelaron datos importantes, tales como: a la mayoría de los inspectores les resulta difícil conciliar esta actividad con sus otras atribuciones de los servidores públicos, lo que dificulta la inspección; el éxito de la contratación está directamente relacionado con la participación del inspector en la etapa de planificación de la contratación; las organizaciones deben brindar un mayor apoyo legal y contable a los agentes encargados de hacer cumplir la ley; el éxito tiende a ser mayor ya que los inspectores cuentan con una formación profesional relacionada con el objeto de la contratación y las organizaciones se preocupan por brindar una formación centrada en la actividad de los inspectores.

Palabras clave: Contratos públicos; inspección; administración pública; contratos administrativos.

1. INTRODUÇÃO

A qualidade do gasto público está diretamente vinculada à boa gestão e à correta aplicação dos recursos alocados nas diversas áreas de atuação do Estado. Segundo Conti (2011), as organizações públicas, na figura de seus agentes, lidam com o desafio permanente de implementarem medidas efetivas de fiscalização das despesas sob sua responsabilidade, seja pelo dever institucional ou em razão da própria escassez de recursos disponíveis para atender ao grande número de serviços demandados pela sociedade. Entretanto, nem sempre esses agentes são eficazes, pois se deparam com uma série de fatores que dificultam o cumprimento de sua missão como, por exemplo, as distorções típicas do estado burocrático, as vulnerabilidades da legislação ou a carência de recursos humanos e materiais, que impõem à Administração uma carga extra de trabalho para assegurar uma boa gestão do erário.

A própria ação do Estado em bem gerir os recursos públicos pode ser explicada pela Teoria da

Agência, que se configura em uma relação na qual uma parte chamada de “ator principal”, composta por uma ou mais pessoas, delega poderes para que um segundo indivíduo, denominado “agente”, pratique atos e tome decisões em seu nome. No caso específico da Administração Pública, esta simbiose é marcada pela autoridade que a sociedade confere aos gestores públicos para arrecadarem recursos e devolvê-los sob a forma de prestação de serviços como educação, transporte, saúde e segurança pública, por exemplo. (OLIVEIRA e FILHO, 2017; CARVALHO e LEROY, 2017).

Em face da necessidade dessa oferta de serviços públicos e da limitação de recursos, é comum que a Administração Pública lance mão dos contratos administrativos, firmando obrigações com entes particulares, terceirizando a execução de diversos tipos de serviços, mediante contraprestação financeira. Os contratos possibilitam que Administração coloque alguns serviços à disposição da sociedade a custos inferiores aos que teria se dispendo a prestá-los diretamente, reduzindo, desta forma, o tamanho da

máquina estatal. Não obstante os esforços despendidos pelos gestores na administração da coisa pública, os contratos administrativos ainda apresentam falhas que dificultam sua fiscalização. Essas falhas se apresentam na forma de brechas que podem ser exploradas pelas empresas contratadas para auferir vantagens econômicas que vão além das pactuadas com o Estado, conforme destacam Pereira Júnior e Dotti (2011).

Pensando na adoção de instrumentos que possam “blindar” as instituições públicas, os órgãos de planejamento e controle das três esferas de governo estão constantemente revendo os normativos voltados para a melhoria da fiscalização do gasto público, conforme explica Santos (2011). Assim, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) editou a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017 (IN-5/17), objetivando aprimorar o planejamento da contratação, a execução e a fiscalização da prestação de serviços a nível federal. Insta ressaltar que a IN-5/17 está fundamentada em legislações federais anteriores, como a Lei 8.666/93, que estabelece as diretrizes gerais sobre licitações e contratos administrativos; a Lei 10.520/02, que instituiu o pregão como modalidade de licitação; o decreto-lei nº 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal; e o decreto-lei 2.271/97 que trata da contratação de serviços pelos órgãos federais da administração direta e indireta. Pode-se depreender, portanto, que a regra atual veio para aperfeiçoar as normas preexistentes, tornando ainda mais robustos e juridicamente seguros os vínculos firmados entre a Administração Pública e a iniciativa privada.

Na concepção de Pereira Júnior e Dotti (2011), a fiscalização é a atividade de verificação sistemática do serviço contratado. Em síntese, é pelo monitoramento contínuo que o fiscal se certifica de que a execução do objeto ocorre em estrita observância ao instrumento contratual, seja em relação ao cumprimento dos prazos, fornecimento de materiais, preenchimento de postos de trabalho, entre outras obrigações firmadas com a Administração que vão determinar o desempenho do contrato. Inerente ao desempenho, importa destacar que trata-se de instituto presente na própria Constituição Federal de 88, que inclui entre os princípios da Administração Pública a eficiência, prevista no artigo 37, que aliada ao conceito de eficácia conduz ao que se poderia chamar de cenário ideal para a prestação de serviços. Assim, um contrato bem elaborado exige a fixação de parâmetros objetivos de fiscalização, dos quais os agentes públicos não podem prescindir, sob pena de contrariarem dispositivos legais como a Lei de Res-

ponsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, art. 59, § 1º, inciso V), ou a Lei nº 8.429/92, que estabelece sanções aos agentes públicos que cometem improbidade administrativa.

Diante do exposto, Santos (2011) ressalta a importância de os responsáveis pela fiscalização contratual terem plena consciência do seu grau de responsabilidade e envolvimento com a qualidade do gasto público, devendo contar com ferramentas que lhes confirmam respaldo e segurança na fiscalização, não deixando margens para interpretações abstratas ou imprecisas no que se refere à verificação de eventuais irregularidades por parte das contratadas. Portanto, a proposta central deste trabalho é realizar uma análise qualitativa dos contratos administrativos vigentes nos hospitais universitários federais de Minas Gerais, na perspectiva dos atores formalmente designados para sua fiscalização. Esta proposta visa identificar, sob a ótica dos fiscais, se as variáveis envolvidas no processo de fiscalização da execução contratual são suficientes para dirimir os riscos econômicos a que está sujeita a Administração.

Dentre essas variáveis estão contemplados elementos como habilitação técnica específica para fiscalização do serviço contratado; oferta de capacitação institucional para os fiscais; participação nos estudos preliminares; presença de Instrumento de Medição de Resultado (IMR) ou Acordo de Níveis de Serviço (ANS); acumulação excessiva de contratos para fiscalização; conciliação da fiscalização com as demais atividades diárias; cronograma de fiscalização disponibilizado pela instituição ou elaborado pelo próprio fiscal; check list com as atribuições do fiscal; designação de fiscais substitutos; respaldo institucional para aplicação de penalidades nas contratadas; disponibilização de documentação relativa à contratação (contrato assinado pelas partes, termo de referência, estudos preliminares, certificados de garantias, proposta da contratada contendo, inclusive, as especificações técnicas e marcas dos produtos indicados na licitação, com seus respectivos valores de referência, entre outros).

Especificamente quanto ao ambiente hospitalar, um exemplo que contribui para a caracterização de lesão ao erário e que pode ser evitada ou ao menos identificada pelo fiscal do contrato para que sejam tomadas as devidas providências, diz respeito à contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção e desinfecção das instalações, com fornecimento de mão de obra. Normalmente neste tipo de contratação a administração dos hospitais prevê no planejamento o tipo de produto químico que deve

ser utilizado pela contratada para realizar a desinfecção dos leitos vagos, devendo as licitantes fazerem constar em suas propostas a marca do produto que será utilizado, o qual compõe, inclusive, o valor final do futuro contrato que será formalizado com a empresa vencedora.

Se durante a execução a contratada, visando diminuir seus custos, fizer uso de produto que não atenda às especificações previstas no instrumento convocatório, já estará configurado o primeiro dano à Administração Pública, que pagará mais caro por um produto de qualidade inferior. Mas os prejuízos não param por aí, pois além do custo do produto utilizado, a desinfecção do leito não terá sido corretamente realizada, podendo gerar um surto de infecção hospitalar que obrigue a Administração a adquirir mais medicamentos e materiais para controlá-lo, a fim de evitar o agravamento da situação. Por fim, outro risco potencial refere-se à possibilidade do produto não adequado danificar as camas e colchões, acelerando o tempo de substituição devido à redução de sua vida útil.

O objetivo geral deste artigo é analisar os contratos vigentes nos hospitais universitários federais de Minas Gerais, na perspectiva dos responsáveis pela sua fiscalização. Os seguintes objetivos específicos foram definidos a partir deste objetivo geral: identificar e descrever as variáveis que permitem avaliar o processo de fiscalização; e analisar se existe relação entre o resultado de cada hospital com o número de contratos vigentes e/ou a média de fiscais por contrato.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

De acordo com Correio (2011), a Teoria Geral dos Contratos prevê que todo ajuste consensual entre duas ou mais partes sobre um mesmo objeto, que gere direitos e obrigações mútuas e vise à salvaguarda jurídica dos interesses de todos os entes envolvidos, pode ser denominado contrato. Gomes (2016) destaca que se o mesmo tipo de vínculo bilateral ou plurilateral for celebrado pela Administração Pública com signatários privados, fica caracterizada a figura do contrato administrativo, o qual possui algumas particularidades, a exemplo das chamadas cláusulas exorbitantes, que conferem poderes sobressalentes para a Administração Pública sobre os entes privados.

Ainda no âmbito da Teoria Geral dos Contratos, Correio (2011) ensina que todos os vínculos contratuais são revestidos de aspectos sociais e econômicos

que devem ser objeto de proteção jurídica, sobretudo quando se tratam de contratos administrativos, visto que não estão sendo tutelados somente interesses privados, mas da sociedade como um todo. Portanto, reforça-se a premissa de que uma boa fiscalização contratual transcende a lógica do simples cumprimento de uma imposição legal, mas um dever para com a proteção dos recursos públicos e, por via reflexa, dos interesses sociais e até da própria contratada.

Como já foi dito, sempre que se fala em obrigações mútuas entre duas ou mais partes para consecução de um objetivo, há o estabelecimento do instrumento contratual. E como em todo contrato existe conflito de interesses, principalmente econômicos, entra em cena novamente a Teoria da Agência. Attila (2012) ressalta que os conflitos de agência podem ocorrer tanto externamente, da Administração para com as contratadas, quanto no ambiente interno das organizações. No caso das contratações públicas, que envolvem necessariamente a fiscalização, a Administração figura como principal, enquanto os fiscais caracterizam os agentes, designados para agir e tomar decisões em nome do Estado. Saltaji (2013), por sua vez, ao discorrer sobre os custos dos conflitos de agência, explica que os efeitos que recaem sobre a Administração podem ser amenizados com diálogo e estreitamento de relações entre os principais e os agentes. Assim, para assegurar uma gestão eficiente, é necessária uma troca constante de informações entre a gestão do órgão e os responsáveis pela fiscalização dos contratos, que pode ocorrer sob a forma de treinamentos, seminários, fornecimento de documentos, amparo contábil e jurídico, entre outras formas de comunicação que visem, sobretudo, extrair o melhor desempenho das contratações.

Adentrando pelos campos da eficiência, a Lei nº 8.987/95, em seu artigo 6º, § 1º, já fazia alusão à obrigação do estado em ser eficiente. Porém, essa legislação estava circunscrita somente ao regime de concessão da prestação de serviços públicos. Segundo Santos, Vimieiro e Rodrigues (2013), foi a partir da emenda constitucional nº 19/98, que nasceu dos debates em torno da administração gerencial e da necessidade de se repensar o aparelhamento da máquina pública, que a eficiência passou a figurar como um princípio da carta magna brasileira. A partir desse momento, toda a atuação do Estado deveria pautar-se em uma relação ótima entre fins e meios, na qual a efetividade dos resultados estaria diretamente vinculada à economicidade dos recursos para alcançá-los. Essa ampliação do conceito de eficiência determinou uma verdadeira guinada na Administração Pública brasileira, justamente porque esse princípio foi in-

corporado pela constituição como prática obrigatória, traduzindo-se em dever de bem administrar e em responsabilidade pelos resultados alcançados na aplicação dos recursos. (VIEIRA, 2017, p. 138).

Segundo Santos, Vimieiro e Rodrigues (2017), com os contratos administrativos a situação não foi diferente, tanto o planejamento quanto a fiscalização assumiram um viés ainda mais profissional e ostensivo, voltado principalmente para a melhoria da qualidade do gasto público, com melhor aproveitamento dos recursos disponíveis e redução de desperdícios, sempre visando à proteção do interesse coletivo. A essa altura, a obrigatoriedade de busca da economicidade e eficiência na fiscalização contratual encontram amparo, inclusive, na Teoria Econômica, que diz, entre outras premissas, que as pessoas tendem a tomar decisões baseadas na relação custo-benefício de suas escolhas. Portanto, cientes das cláusulas de sujeição a descontos no pagamento ou até mesmo multas por ineficiência na execução contratual, as empresas são naturalmente compelidas a cumprirem os requisitos de qualidade presentes nos instrumentos de contratação, o que se poderia chamar de incentivo reverso.

Conclui-se, por consequência, que eficiência e fiscalização contratual são temas indissociáveis quando se discute a qualidade do gasto público. Entretanto, a busca pela eficiência na fiscalização dos contratos administrativos passa, necessariamente, por uma série de fatores que, quando negligenciados, podem impor significativo risco à Administração e à consecução do interesse público. Por oportuno, Gomes (2016) argumenta que um desafio que se impõe aos gestores públicos refere-se à realização de um bom planejamento da contratação, de modo que a execução possa ser fiscalizada por meio de critérios objetivos, que assegurem uma avaliação fidedigna da existência ou não de irregularidades, possibilitando a tomada de decisões seguras por parte dos ordenadores de despesas e da direção dos órgãos, inclusive com aplicação de sanções administrativas, se necessário.

Já no planejamento da contratação, Gomes (2016) recomenda a participação dos futuros gestores e fiscais na elaboração dos estudos preliminares e do Termo de Referência ou Projeto Básico, admitindo que essa participação, além de promover um ganho ao próprio planejamento, ainda será elemento facilitador do acompanhamento futuro da contratação, posto que o planejamento e a fiscalização estarão sendo realizados em consonância. Cumpre salientar que a própria IN-5/2017, em seu artigo 21, inciso I,

alínea “d”, faz menção a essa possibilidade, justificável pela inclusão de indivíduos com conhecimentos sobre aspectos técnicos do objeto alvo do procedimento licitatório, o que, por obviedade, também remete à necessidade de que os fiscais possuam qualificação profissional suficiente e compatível com o serviço a ser fiscalizado, bem como reúnam conhecimentos de direito administrativo contratual que lhes possibilitem efetivamente avaliar a *performance* da contratada.

Recorrendo novamente aos ditames da Teoria Geral dos Contratos, não são necessários muitos esforços interpretativos para inferir que questões como o inadimplemento contratual, a manutenção do equilíbrio econômico ou os atos viciosos, por exemplo, corroboram a importância e auxiliam na legitimação do processo de fiscalização. Afinal, uma pergunta que se faz é: de que outro modo as partes contratantes poderiam garantir o fiel cumprimento do objeto sem o devido acompanhamento *in loco*?

Ao se aprofundar na tônica da fiscalização contratual, Vieira (2017) também adverte que a Administração não deve permitir que um mesmo fiscal acumule um volume muito grande de contratações sob sua responsabilidade, expondo-se ao risco de comprometimento da atividade fiscalizatória, visto que, de fato, ele não terá condições reais de acompanhar nenhum contrato, tornando-se não mais que um simples agente cumpridor de formalidades legais, atestando a execução de serviços que sequer viu acontecer ou cujas atuações ocorreram de maneira absolutamente fortuitas. Na mesma linha, mesmo que tentasse monitorar da melhor maneira possível todas as execuções contratuais, restariam prejudicadas suas demais atividades cotidianas de funcionário público. Diante do exposto, conclui-se pela necessidade de observância ao princípio da razoabilidade administrativa quando da seleção de fiscais de contratos públicos.

Segundo Santos, Pinheiro e Queiroz (2014), a elaboração de um planejamento responsável e pautado pela objetividade dos critérios de fiscalização é, à luz da Teoria da Agência, essencial para garantir a correta aplicação dos recursos e a segurança jurídica do Estado na fiscalização dos contratos administrativos, sobretudo quando se defronta com a necessidade de aplicação de punições administrativas nas empresas por irregularidades apuradas na execução contratual. Segundo os autores, uma boa governança do setor público se caracteriza pela transparência, responsabilidade e prudência no cumprimento das responsabilidades administrativas, e para alcançar

este objetivo é preciso que a Administração se cerque de ferramentas efetivamente capazes de mensurar a eficácia dos serviços prestados, como o Instrumento de Medição de Resultado, cujo advento remete novamente à IN 5/2017 do MPDG, e os antigos Acordos de Níveis de Serviço previstos na IN 2/2008, editada pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Em relação ao Instrumento de Medição de Resultados (IMR), embora tratar-se de mecanismo recém-admitido na legislação, Pironti e Ziliotto (2018) o conceituam como importante ferramenta de aferição da qualidade dos contratos ao trazer maior segurança e respaldo à atuação dos fiscais, permitindo-lhes comprovar, precisamente, o nível de conformidade do serviço prestado com os elementos parametrizados no instrumento convocatório (edital), evitando desarranjos entre a efetiva execução contratual e as eventuais sanções aplicadas às empresas (descontos, multas, etc.). Espera-se, por conseguinte, que esse instrumento venha a se consolidar como mais uma alternativa para assegurar o cumprimento das obrigações por parte das empresas que celebram contratos com o Estado. Registre-se que o IMR, em contraponto ao que ocorria com o extinto Acordo de Níveis de Serviço (ANS), deixou de ser facultativo, devendo constar obrigatoriamente em todos os contratos administrativos, além de estipular a fixação de indicadores realmente mensuráveis, que reduzam o ambiente de subjetividades e contribuam para contratações cada vez mais robustas do ponto de vista jurídico-administrativo.

Todos os elementos destacados até o momento têm como pano de fundo a mesma questão: eficiência e controle, visando sempre à proteção do interesse público, inclusive do ponto de vista financeiro.

No que tange à necessidade de controle, Santos, Pinheiro e Queiroz (2014) recorrem novamente à Teoria da Agência para introduzirem temas como o *Accountability*, que está ligado à noção de controle externo e prestação de contas, tanto aos órgãos de controladoria quanto às organizações sociais; e o *New Public Management*, que foi pinçado das ideias sobre a *New Public Governance*, ou Nova Governança Pública, em tradução literal, e cuja definição se alinha ao conceito de controle interno e, particularmente, “com a governança das relações contratuais na prestação de serviços públicos”. (SANTOS, PINHEIRO E QUEIROZ, 2014 p. 5).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa descrita neste artigo foi baseada em estudo de caso. A metodologia baseou-se nas premissas sobre análise de conteúdo e pesquisa aplicada de Bardin (2011). O universo do estudo compreendeu os responsáveis pela fiscalização contratual de quatro hospitais universitários federais do estado de Minas Gerais, com o objetivo de analisar qualitativamente os contratos firmados entre a Administração Pública e a iniciativa privada, do ponto de vista dos fiscais. A tabela 1 apresenta algumas informações que auxiliam na compreensão do tamanho da participação das 04 instituições estudadas, no universo de 40 hospitais geridos atualmente pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). Os dados relativos ao número de leitos e de funcionários foram obtidos junto às próprias instituições, enquanto as receitas brutas anuais foram extraídas do sítio Portal da Transparência do Governo Federal. No ano de 2017 o orçamento destinado pelo governo federal à Ebserh foi de R\$ 2.995.000.000,00.

TAB. 1. CAPACIDADE INSTALADA DOS HOSPITAIS E PARTICIPAÇÃO ECONÔMICA NA REDE EBSERH

	Nº DE LEITOS	Nº DE FUNCIONÁRIOS	RECEITA BRUTA ANUAL APROXIMADA (REF. 2017)	% DA RECEITA EM RELAÇÃO A TODA A REDE (40 HOSPITAIS)
Hospital 1	504	3685	R\$ 165.000.000,00	5,51%
Hospital 2	520	3794	R\$ 178.000.000,00	5,94%
Hospital 3	346	1350	R\$ 105.000.000,00	3,50%
Hospital 4	301	1552	R\$ 98.000.000,00	3,27%
TOTAL	1671	10381	R\$ 546.000.000,00	18,22%

Fonte: Elaborado pelo autor

O ponto de partida da pesquisa foi a realização de uma revisão bibliográfica, com o objetivo de fazer uma releitura das principais teorias e autores que estudaram aspectos circunscritos à proposta deste trabalho. O principal instrumento de coleta de dados foi uma pesquisa aplicada contendo 15 (quinze) questões que abordavam o tema “fiscalização contratual”, divididas em 03 (três) categorias: planejamento e acumulação contratual, qualificação técnica e capa-

ciação dos fiscais, e documentação e instrumentos de mensuração de resultados. A pesquisa foi enviada por meio eletrônico aos 175 fiscais, que à época da pesquisa respondiam por 290 contratos dos quatro hospitais universitários. No total 132 fiscais responderam aos questionamentos, perfazendo 75,43% de participação voluntária. As respostas foram divididas em 12 subcategorias de análise, conforme descrito na tabela 2.

TAB. 2. CATEGORIAS DE ANÁLISE QUALITATIVA DO QUESTIONÁRIO APLICADO

Planejamento e acumulação contratual	1. Média de contratos por fiscal
	2. Percepção dos fiscais quanto à quantidade de contratos para fiscalização
	3. Percentual de participação dos fiscais no planejamento da contratação
	4. Previsão e atuação dos fiscais substitutos nos contratos
Qualificação técnica e capacitação dos fiscais	5. Compatibilidade técnica entre a formação dos fiscais e o objeto do contrato
	6. Capacitação para a função de fiscal oferecida pela instituição em que trabalha
	7. Autoavaliação dos fiscais em relação à falta de qualificação ou capacitação
	8. Processo de seleção dos fiscais
Documentação e instrumentos de mensuração do desempenho	9. Recebimento de documentação informando as atribuições dos fiscais
	10. Disponibilização da documentação necessária para uma boa fiscalização
	11. Existência de Instrumento de Medição de Resultado (IMR) ou Acordo de Níveis de Serviços (ANS)
	12. Percepção dos fiscais em relação aos Instrumentos de Medição de Resultados ou Acordos de Níveis de Serviço.

Fonte: Elaborado pelo autor

Em paralelo, 12 fiscais, sendo 03 de cada instituição, aceitaram se submeter a uma entrevista semiestruturada, na qual tiveram a oportunidade de expor suas opiniões a respeito da eficiência dos contratos sob a ótica dos agentes de fiscalização, considerando o conjunto de elementos que lhes são disponibilizados pela Administração para cumprirem de forma eficiente a sua missão. As entrevistas ocorreram presencialmente, por telefone, plataforma Skype e aplicativo Whats App. Por fim, foi feita uma análise documental de 04 contratos vigentes em dois hospitais alvos do estudo, visando levantar informações que pudessem ser confrontadas com os resultados obtidos no questionário e entrevistas, perfazendo uma triangulação de dados cuja análise encontra-se descrita na seção “Análise e Interpretação dos Resultados” deste artigo. Os quatro con-

tratos representavam 1,4% do total de contratações de serviços contínuos dos hospitais pesquisados.

4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

A primeira pergunta do questionário buscava identificar o percentual de respondentes em cada hospital (tabela 3). Embora os dados tenham revelado um percentual em torno de 10% a mais de participantes do Hospital 4 em relação aos demais, em termos absolutos houve um equilíbrio que evitou o enviesamento dos resultados, visto que esse hospital era, no momento da pesquisa, o que contava com o maior número de contratos e de fiscais dentre as instituições pesquisadas.

TAB. 3. PARTICIPAÇÃO DOS FISCAIS NA PESQUISA APLICADA

INSTITUIÇÃO	CONTRATOS VIGENTES (SET/2018)	NR DE FISCAIS	FISCAIS QUE PARTICIPARAM DA PESQUISA	% DE PARTICIPAÇÃO NA INSTITUIÇÃO	% DE PARTICIPAÇÃO EM RELAÇÃO AO TOTAL DE RESPONDENTES
Hospital 1	63	30	30	100%	22,73%
Hospital 2	74	49	31	63,3%	23,48%
Hospital 3	72	42	28	66,67%	21,21%
Hospital 4	81	54	43	79,63%	32,58%
TOTAL	290	175	132	75,43%	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor

4.1. Análise da categoria “Planejamento e acumulação contratual”

Referente ao número médio de contratos por fiscal (subcategoria 1), na análise conjunta dos 4 hospitais a pesquisa indicou que 46,2% dos fiscais possuía apenas 1 a 2 contratos sob sua responsabilidade. Esse índice mostra que quase metade dos respondentes se enquadrava na situação ideal em que o fiscal, em tese, teria mais tempo para se dedicar à atividade de fiscalização, conhecer o objeto contratado e as nuances de cada contrato, sem prejuízo de sua rotina diária como servidor público. Por outro lado, 39,4% dos respondentes acumulavam entre 3 a 5 contratos, número que inspira alguma preocupação

quanto a um possível excesso, e que vai ao encontro dos ensinamentos de Vieira (2017), quando questiona a possibilidade real do agente acumular muitos contratos sem prejuízo à atividade fiscalizatória. Por fim, 11,4% informaram que acumulavam entre 6 e 9, enquanto 3% tinham a atribuição de fiscalizar 10 ou mais contratos, situação que suscita a hipótese de graves danos à rotina de fiscalização, transformando o fiscal em mero cumpridor de formalidades burocráticas, com exposição da instituição ao risco de gestão deficiente dos recursos públicos.

A tabela 4 apresenta a quantidade de contratos e o percentual total e por instituição, relacionando-os à escala de valores médios das contratações.

TAB. 4. NÚMERO TOTAL DE CONTRATOS DIVIDIDOS POR ESCALA DE VALORES

VALOR MÉDIO DO CONTRATO – R\$	TOTAL DE CONTRATOS POR LIMITE DE VALOR	% TOTAL	NÚMERO DE CONTRATOS POR HOSPITAL			
			HOSPITAL 1	HOSPITAL 2	HOSPITAL 3	HOSPITAL 4
Até 2 milhões	195	67,24%	43	48	49	55
			68,2%	64,9%	68,1%	67,9%
Entre 2 e 5 milhões	57	19,66%	12	14	14	17
			19,0%	18,9%	19,4%	21,0%
Entre 5 e 10 milhões	25	8,62%	05	08	06	06
			7,9%	10,8%	8,3%	7,4%
Acima de 10 milhões	13	4,48%	03	04	03	03
			4,8%	5,4%	4,2%	3,7%
TOTAL	290	100%	63	74	72	81

Fonte: Elaborado pelo autor

Analisando a subcategoria 2, que trata da percepção dos fiscais em relação à quantidade de contratos acumulados para fiscalização, nota-se que a maioria dos participantes, 56,8%, relataram muitas dificuldades para conciliar a atividade de fiscal com as demais atribuições diárias, enquanto somente 9,8% conseguiam conciliar adequadamente suas atividades no setor de trabalho com a fiscalização dos contratos, tendência que se repetiu quando os hospitais foram analisados individualmente.

O quadro 1, que confronta os dados das subcategorias 1 e 2, demonstra que à medida que o número de contratos acumulados aumentava, os participantes relatavam maiores dificuldades em se dedicar à fiscalização. Entre os fiscais que acumulavam 6 ou mais contratos, a grande maioria respondeu que simplesmente não conseguiam fiscalizar todos de forma eficiente, evidenciando uma clara vulnerabilidade da Administração Pública no acompanhamento de suas

despesas, e legitimando os ensinamentos de Santos (2011).

Outro dado que chamou a atenção foi o fato de um grande percentual de participantes responsáveis por apenas 1 ou 2 contratos indicarem elevado grau de dificuldade na fiscalização. Esse dado pôde ser parcialmente esclarecido nas entrevistas, quando alguns entrevistados relacionaram essa dificuldade ao elevado valor do contrato e ao número de pessoas envolvidas em algumas contratações. Entre os depoimentos destacaram-se o de um servidor que é o único responsável pelo acompanhamento de um contrato de exames laboratoriais cujo montante aproxima-se de 10 milhões de reais; e o de uma gestora que é a única fiscal de um contrato de serviços administrativos, no qual o número de funcionários contratados gira em torno de 400 e o valor da contratação supera facilmente a cifra de 15 milhões de reais.

QUADRO 1. CORRELAÇÃO ENTRE AS SUBCATEGORIAS 1 E 2

Percepção dos fiscais em relação à quantidade de contratos para fiscalização (Subcat. 2)											
HOSPITAL 1 - 63 CONTRATOS	Contratos para fiscalização	Fiscais respondentes (30)	%	Pouco: fiscaliza todos sem prejuízo das demais atividades	%	Razoável: fiscaliza todos com pouco prejuízo das demais atividades	%	Suportável: fiscaliza todos com muito prejuízo das demais atividades	%	Muito: não consegue fiscalizar todos os contratos	%
	1 a 2 contratos	14	46,7%	1	7,1%	4	28,6%	7	50,0%	2	14,3%
	3 a 5 contratos	13	43,3%	1	7,7%	3	23,1%	8	61,5%	1	7,7%
	6 a 9 contratos	2	6,7%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	100,0%
	10 ou + contratos	1	3,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	100,0%
Percepção dos fiscais em relação à quantidade de contratos para fiscalização (Subcat. 2)											
HOSPITAL 2 - 74 CONTRATOS	Contratos para fiscalização	Fiscais respondentes (31)	%	Pouco: fiscaliza todos sem prejuízo das demais atividades	%	Razoável: fiscaliza todos com pouco prejuízo das demais atividades	%	Suportável: fiscaliza todos com muito prejuízo das demais atividades	%	Muito: não consegue fiscalizar todos os contratos	%
	1 a 2 contratos	15	48,4%	2	13,3%	3	20,0%	9	60,0%	1	6,7%
	3 a 5 contratos	10	32,3%	1	10,0%	1	10,0%	7	70,0%	1	10,0%
	6 a 9 contratos	4	12,9%	0	0,0%	0	0,0%	3	75,0%	1	25,0%
	10 ou + contratos	2	6,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	100,0%

Percepção dos fiscais em relação à quantidade de contratos para fiscalização (Subcat. 2)											
HOSPITAL 3 - 72 CONTRATOS	Contratos para fiscalização	Fiscais respondentes (28)	%	Pouco: fiscaliza todos sem prejuízo das demais atividades	%	Razoável: fiscaliza todos com pouco prejuízo das demais atividades	%	Suportável: fiscaliza todos com muito prejuízo das demais atividades	%	Muito: não consegue fiscalizar todos os contratos	%
	1 a 2 contratos	12	42,6%	3	25,0%	4	33,3%	4	33,3%	1	8,3%
	3 a 5 contratos	11	39,3%	0	0,0%	3	27,3%	7	63,6%	1	9,1%
	6 a 9 contratos	5	17,9%	0	0,0%	0	0,0%	3	60,0%	2	40,0%
	10 ou + contratos	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Percepção dos fiscais em relação à quantidade de contratos para fiscalização (Subcat. 2)											
HOSPITAL 4 - 81 CONTRATOS	Contratos para fiscalização	Fiscais respondentes (43)	%	Pouco: fiscaliza todos sem prejuízo das demais atividades	%	Razoável: fiscaliza todos com pouco prejuízo das demais atividades	%	Suportável: fiscaliza todos com muito prejuízo das demais atividades	%	Muito: não consegue fiscalizar todos os contratos	%
	1 a 2 contratos	20	46,5%	3	15,0%	5	25,0%	12	60,0%	0	0,0%
	3 a 5 contratos	18	41,9%	0	0,0%	5	27,8%	12	66,7%	1	5,6%
	6 a 9 contratos	4	9,3%	0	0,0%	0	0,0%	3	75,0%	1	25,0%
	10 ou + contratos	1	2,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	100,0%

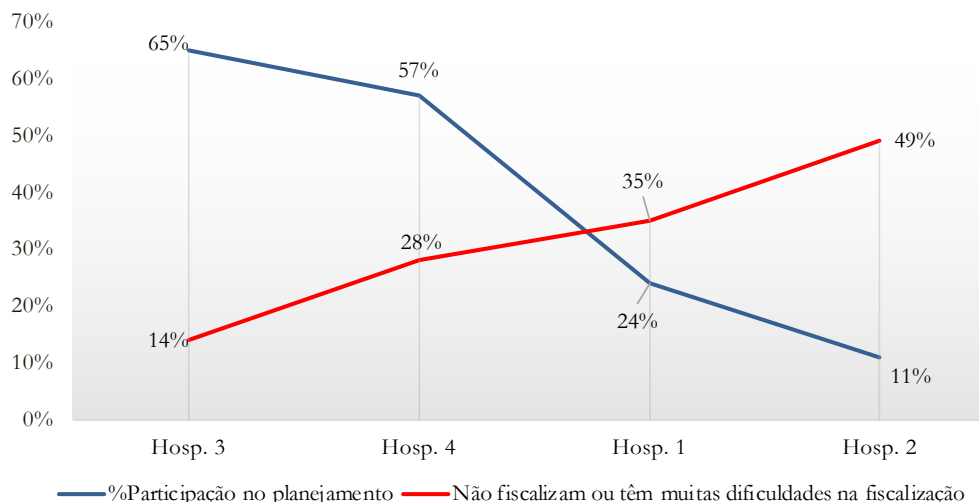
Fonte: Elaborado pelo autor

Relativo à participação dos fiscais no planejamento da contratação, no cômputo geral 30,5% dos participantes disseram nunca terem sido convidados a participar do planejamento, enquanto 20,6% informaram que participaram do planejamento somente de parte dos contratos, fiscalizando melhor os contratos para os quais foram convidados a participar da elaboração. Vale ressaltar que dos 4 contratos analisados, somente um teve participação do fiscal nas ações de planejamento.

Estratificando a pesquisa por hospitais e cruzando os resultados das subcategorias 2 e 3, chama a atenção justamente a constatação de que quanto o

maior o percentual de fiscais participantes no planejamento em cada instituição, menor foi o índice de servidores que informaram não conseguir fiscalizar todos os contratos sob sua responsabilidade ou que encontravam maiores dificuldades para conciliar a rotina de fiscalização com as demais atividades de servidores públicos (figura 1). Do mesmo modo, boa parte dos entrevistados afirmaram que a participação no planejamento da contratação foi fator preponderante para melhor atuarem como fiscais, reafirmando os ensinamentos de Santos, Pinheiro e Queiroz (2014).

FIG. 1. PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DOS FISCAIS NO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO



Fonte: Elaborado pelo autor

Os números também mostraram que as instituições pesquisadas atingiram um bom grau de maturidade, visto que no período da pesquisa quase a totalidade dos contratos possuíam fiscais substitutos formalmente designados (subcategoria 4), e que quase 70% deles atuavam na ausência dos titulares.

4.2. Análise da categoria “Qualificação técnica e capacitação dos fiscais”

Esta categoria de análise tinha o intuito de investigar a parcela de fiscais que possuíam qualificação formal (cursos técnicos, graduações, pós-graduações, entre outras) compatível com o objeto do contrato para os quais foram nomeados; verificar se os fiscais foram capacitados pelas instituições para exercerem essa função; e levantar dados acerca do processo de seleção dos fiscais. Para a subcategoria

5 a compilação dos resultados apontou que no somatório das quatro instituições, 43,5% dos agentes de fiscalização tinham formação técnica coerente com o serviço a ser fiscalizado. Destes, 80% acreditavam que sua formação era um dos fatores do sucesso da contratação. Continuando, 29,8% possuíam qualificação compatível com a maior parte dos contratos sob sua supervisão. 6,9% dos pesquisados relataram ter formação condizente apenas com a menor parte dos contratos que acompanhavam, enquanto 19,8%, ou seja, praticamente 1 em cada 5 fiscais disseram não possuir habilitação técnica para nenhum contrato em sua esfera de responsabilidades. A tabela 5 revela que em nível institucional os padrões também foram muito semelhantes, não havendo variações consideradas conclusivas em relação ao desempenho de um hospital sobre o outro.

TAB. 5. RELAÇÃO ENTRE A QUALIFICAÇÃO TÉCNICA FORMAL DOS FISCAIS E OS SERVIÇOS CONTRATADOS

INSTITUIÇÃO	COMPATÍVEL C/ TODOS OS CONTRATOS	COMPATÍVEL C/ A MAIOR PARTE DOS CONTRATOS	COMPATÍVEL C/ A MENOR PARTE DOS CONTRATOS	FORMAÇÃO INCOMPATÍVEL C/ TODOS OS CONTRATOS
Hospital 1	47,5%	30,1%	6,3%	16,1%
Hospital 2	38,7%	29,6%	10,9%	20,8%
Hospital 3	47,6%	32,9%	4,5%	15,0%
Hospital 4	40,0%	26,6%	5,9%	27,7%
MÉDIA GERAL	43,5%	29,8%	6,9%	19,8%

Fonte: Elaborado pelo autor

Um ponto positivo verificado na análise documental foi que nos 4 contratos analisados, tanto os fiscais titulares quanto os substitutos detinham qualificação técnica compatível com os objetos contratados.

No que diz respeito à capacitação oferecida pela própria instituição para o exercício da fiscalização (subcategoria 6), a pesquisa revelou que 39,8% foram capacitados mais de uma vez pela instituição em que trabalham, 27,9% foram capacitados em uma única oportunidade, 12,9% buscaram algum tipo de capacitação por conta própria em outros órgãos, e 19,4% atuavam sem nunca terem recebido capacitação interna ou externa. Individualmente, assim como ocorreu com a categoria 5, os hospitais apresentaram movimentos muito parecidos, reflexo, talvez, de uma política de governança da empresa responsável pela gestão dessas instituições. Porém, para se chegar a um resultado conclusivo nesse sentido é necessário um estudo ampliado, que alcance não somente 10%, mas a integralidade ou a maioria dos 40 hospitais da rede.

Os dados apresentados nas subcategorias 5 e 6 levam a algumas inferências possíveis. A primeira é sobre o bom nível de prudência e eficiência da gestão dos quatro hospitais, já que em grande parte dos casos havia uma preocupação real em escalar pessoas com competência técnica coerente para zelar pelo fiel cumprimento das obrigações contratuais, até mesmo para garantir segurança jurídica para a instituição, conforme prescreve Gomes (2016). Em sentido oposto, a segunda conclusão acende um alerta, uma vez que tanto no quesito “qualificação técnica” quanto na “oferta de capacitação pela instituição”, o número de profissionais com formação incompatível ou não treinados para a função, mas que atuam como fiscais, esteve muito próximo dos 20%, ou seja, 1 em cada 5 agentes de fiscalização se enquadrava nessa situação. Esse valor cresce de importância quando se adicionam os 6,9% com habilitação específica para menos da metade dos contratos que fiscalizavam. Do ponto de vista da Administração, e seguindo os preceitos de Conti (2011), esse resultado é preocupante, haja vista que a legislação que disciplina o gerenciamento dos recursos públicos não prevê margem de erro para a atuação dos gestores.

Ainda dentro dessa temática, outro dado merece destaque. Excetuando-se os profissionais com habilitação formal compatível com todos os contratos de sua responsabilidade, os demais foram questionados se a falta dessa qualificação prejudicaria a fiscalização, sendo que 25% responderam que não. Nas entrevistas os participantes foram estimulados a

comentar esse resultado, e as principais razões apresentadas para suprir essa deficiência foram os anos de experiência como fiscal, a vivência na área e a familiaridade com o objeto do contrato.

Relacionando as subcategorias 5 e 6 com a subcategoria 8 (processo de seleção dos fiscais), 10 dos 12 entrevistados acreditavam que foram escolhidos justamente pelo fato de sua formação estar relacionada ao tipo de serviço contratado, sendo que todos foram unânimes em afirmar que esse critério de seleção é o mais adequado. No entanto, 04 participantes alegaram que se sentiam sobrecarregados pelo volume de contratos a fiscalizar e que outras pessoas com habilitações formais similares ou idênticas também poderiam ter sido escolhidas, pois não eram fiscais de nenhum ou de uma quantidade menor de contratos do que os entrevistados.

4.3. Análise da categoria “Documentação e instrumentos de mensuração de desempenho”

A análise global dos resultados da subcategoria 9 (documentação informando as atribuições do fiscal) mostra que 42,7% dos fiscais receberam, para todos os contratos que fiscalizavam, check list ou documentação similar contendo suas atribuições. 23,7% receberam somente para uma parte dos contratos, e 33,6% simplesmente não receberam nenhum documento orientando sobre a rotina de fiscalização. Esses números mostram uma polarização dos resultados entre fiscais que receberam toda ou nenhuma documentação que os informasse quais as suas tarefas durante o acompanhamento da execução contratual.

Entretanto, quando se observam os números de cada instituição em particular, nota-se uma evidente discrepância entre os hospitais. Por exemplo, no hospital 3 55,8% dos respondentes disseram ter recebido algum tipo de documento com as atribuições do fiscal para todos os contratos, enquanto somente 13,6% não receberam para nenhuma contratação. Na outra ponta, o hospital 2 só informou por escrito as funções do fiscal para todos os contratos em 25% dos casos, negligenciando essa informação por completo em 53,7% das vezes. Corroborando com os números institucionais, somente 2 dos 4 contratos verificados in loco na análise documental continham documento versando sobre as atribuições dos responsáveis pelo acompanhamento da contratação.

Referente à subcategoria 10 (fornecimento da documentação necessária para uma boa fisca-

lização), o hospital 3 manteve sua posição de destaque, disponibilizando a documentação completa em 50,5% das vezes, enquanto somente em 6,4% dos casos os respondentes desta instituição alegaram não ter recebido documento algum. Novamente, o hospital 2 ocupou a pior colocação, com apenas 23,5% de fornecimento completo, mas tendo melhorado seu desempenho entre os participantes que disseram ter recebido ao menos parte dessa documentação, 51,7%, contra resultados que variaram de 43,1% a 47,8% nos demais nosocômios pesquisados.

Vale registrar que, excluindo-se os resultados referentes às opções em que os participantes não receberam nenhuma documentação para ambas as

categorias, a soma dos demais quesitos da subcategoria 9 chega 66,4%, ou 2/3 de fiscais que receberam alguma documentação discriminando as suas atribuições. Já a subcategoria 10 alcança 86,1% de fiscais que obtiveram da Administração ao menos parte da documentação relativa às contratações que tinham que supervisionar. Embora ainda existam muitas oportunidades de melhorias, esses resultados são positivos para a gestão pública, uma vez que Pereira Junior e Dotti (2011) já deixaram clara a importância do fiscal ser um profundo conhecedor de suas responsabilidades e do objeto contratado, na qualidade de guardião do interesse público.

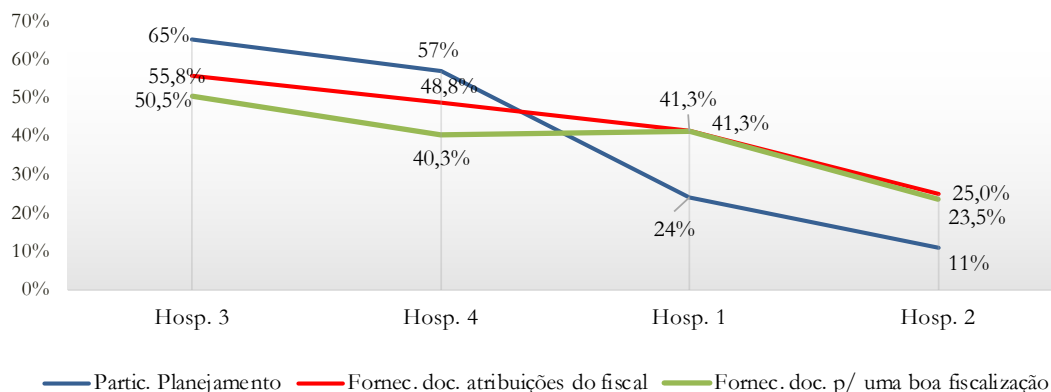
TAB. 6. RESULTADOS DAS SUBCATEGORIAS 9 E 10

INSTITUIÇÃO	RECEBIMENTO DE CHECK LIST OU DOCUMENTO SIMILAR CONTENDO AS ATRIBUIÇÕES DOS FISCAIS			FORNECIMENTO DE TODA A DOCUMENTAÇÃO NECESSÁRIA PARA UMA BOA FISCALIZAÇÃO		
	P/ TODOS OS CONTRATOS	P/ PARTE DOS CONTRATOS	P/ NENHUM CONTRATO	P/ TODOS OS CONTRATOS	P/ PARTE DOS CONTRATOS	P/ NENHUM CONTRATO
Hospital 1	41,3%	28,9%	29,8%	41,3%	46,2%	12,5%
Hospital 2	25,0%	21,3%	53,7%	23,5%	51,7%	24,8%
Hospital 3	55,8%	30,6%	13,6%	50,5%	43,1%	6,4%
Hospital 4	48,8%	13,9%	37,3%	40,3%	47,8%	11,9%
Média geral	42,7%	23,7%	33,6%	38,9%	47,2%	13,9%

Fonte: Elaborado pelo autor

Confrontando estes dados com a subcategoria 3, percebe-se que os hospitais com os melhores índices nos quesitos relacionados à documentação contratual (hospitais 3 e 4), também obtiveram os resultados mais relevantes na questão da participação dos fiscais no planejamento, mostrando certa inclinação a uma maior eficiência na fiscalização dos contratos nestas instituições (figura 2).

FIG 2. RELAÇÃO ENTRE A PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO E DOCUMENTAÇÃO CONTRATUAL



Fonte: Elaborado pelo autor

Em relação aos Instrumentos de Medição de Resultados (IMR) e os Acordos de Níveis de Serviço (ANS), o fato de o primeiro surgir como ferramenta obrigatória somente a partir de 2017, e o segundo, embora previsto na legislação desde 2008, ter caráter facultativo, dificultou qualquer conclusão definitiva acerca desses instrumentos como fatores determinantes da eficiência dos contratos neste trabalho, uma vez que não se podia afirmar que sua ausência foi preponderante para um baixo desempenho na execução da contratação. Contudo, considerando os ensinamentos de Pironti e Ziliotto (2018), a apresentação dos resultados é importante para dar a dimensão do panorama atual e subsidiar estudos futuros.

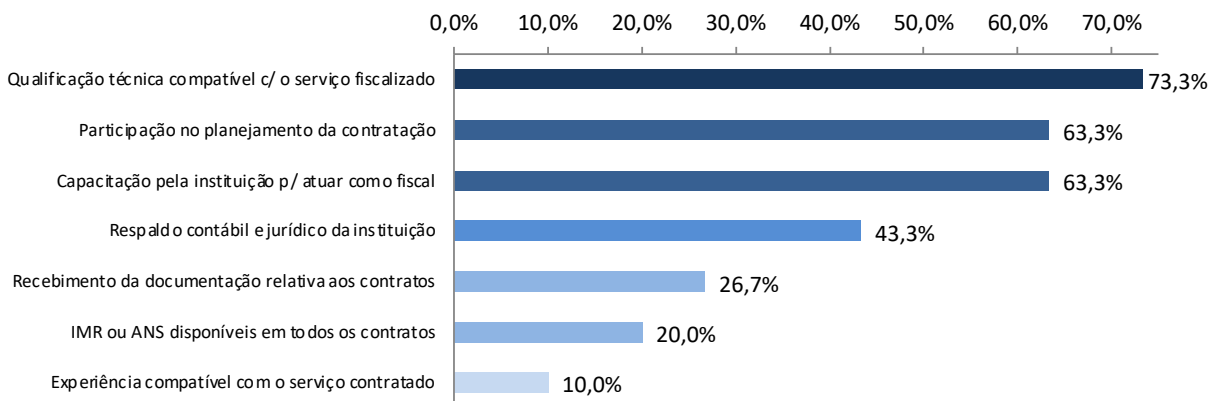
No geral, somente 16,7% dos participantes responderam que todos os contratos que fiscalizavam no momento da pesquisa continham alguma dessas ferramentas. 36,1% relataram que somente uma parte dos contratos continham IMR ou ANS, enquanto 19,4% disseram que nenhum dos contratos que fiscalizavam contava com quaisquer destes instrumentos. 27,8% dos respondentes alegaram que simplesmente desconheciam os Instrumentos de Medição de Resultados e os Acordos de Níveis de Serviço, o que também se pôde observar no depoimento de alguns entrevistados. A individualização dos dados por instituição revelou a mesma tendência, poucos contratos com IMR e ANS e altas taxas de desconhecimento por parte dos fiscais. Por outro lado, tanto nas entrevistas quanto nas pesquisas houve um aceno positivo para os IMR e ANS, já que 75% dos participantes admitiram a importância destes dispositivos como um

auxílio para a melhoria da eficiência na fiscalização contratual. Entre os 25% restantes e alguns entrevistados houve um reconhecimento da importância desses instrumentos, porém com a ressalva de que eles não dão a devida segurança aos fiscais para aplicação de sanções nas empresas contratadas, carecendo de melhorias.

Um dos objetivos da análise documental era justamente identificar se existiam IMR ou ANS nos contratos analisados, ficando constatado que somente um deles continha Instrumento de Medição de Resultado, e outro contava com o Acordo de Níveis de Serviço. Em ambos os casos foi verificado que essas ferramentas eram imprecisas, mostrando-se insuficientes para avaliar com precisão e objetividade o serviço executado.

Na última atividade do questionário os participantes foram convidados a selecionar, dentre as opções disponíveis, as três que consideravam mais importantes para se alcançar a excelência na fiscalização contratual (figura 3). Uma das hipóteses que se pôde levantar, por ora, sobre os IMR e ANS em relação aos demais quesitos, é que o baixo resultado estaria vinculado ao pouco conhecimento dos fiscais acerca dessas ferramentas. Em sentido oposto, parece consolidada a noção de que qualificação técnica e capacitação institucional devem andar juntas e alinhadas com a participação dos fiscais nas equipes de planejamento da contratação, bem como ao respaldo contábil e jurídico para imposição de penalidades, dadas as posições de destaque que esses quesitos ocuparam nos resultados da pesquisa.

FIG. 3: QUESITOS MAIS IMPORTANTES PARA UMA FISCALIZAÇÃO EFICIENTE DO PONTO DE VISTA DOS FISCAIS



Antes de tecer as considerações finais, cabe destacar mais alguns dados que chamaram bastante atenção na análise dos resultados: Para 2/3 dos entrevistados, entre as principais causas de rescisão contratual antes do limite máximo legal estão as falhas no processo de planejamento e fiscalização. 53% dos respondentes do questionário e 67% dos entrevistados disseram que já deixaram de solicitar aplicação de penalidades nas contratadas por falta de respaldo da organização em que trabalham, o que caracteriza a chamada “vista grossa”. Cerca de 50% dos fiscais revelaram que já deixaram de realizar atividades importantes de fiscalização por não terem conhecimento de suas atribuições ou não receberem toda a documentação relativa ao contrato.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou explorar alguns dos aspectos que envolvem uma boa fiscalização dos contratos administrativos, sob a ótica dos atores responsáveis pelo acompanhamento da execução dos serviços contratados. Ficou demonstrado que variáveis como participação no planejamento, razoabilidade na definição do número de contratos por fiscal, qualificação e capacitação técnica, clareza nas informações relativas às atribuições dos fiscais e fornecimento de toda a documentação necessária para a fiscalização, são fatores determinantes de atuação mais eficiente por parte dos agentes de fiscalização.

Sobre as ferramentas de monitoramento e avaliação de desempenho deve-se dedicar especial atenção aos resultados, pois tratam-se de instrumentos cuja finalidade é fornecer um dimensionamento preciso e subsidiar a aplicação de penalidade nas empresas por irregularidades na execução con-

tratual, caracterizando-se como verdadeiros aliados dos fiscais na difícil missão de aferir o serviço executado e alcançar o objetivo de zelar pela qualidade dos gastos públicos.

No que se refere à existência de relação entre o resultado de cada hospital com o número de contratos vigentes ou a média de fiscais por contrato, os dados foram inconclusivos, visto que houve poucas variações entre as instituições nesses quesitos. No entanto, os hospitais 2 e 3 obtiveram melhores resultados nas análises envolvendo participação no planejamento e disponibilização, para os fiscais, da documentação relativa aos contratos.

Não houve pretensão de esgotar o assunto, mas prestar mais uma contribuição às ciências administrativas, sobretudo na área pública, que tem como finalidade última zelar pela melhor aplicação dos recursos advindos da sociedade. Para estudos futuros sugere-se a ampliação do trabalho para toda a rede de hospitais universitários do país, investigando, por exemplo, se existem particularismos regionais capazes de influenciar o modelo de gestão e fiscalização.

Por fim, cabe uma última reflexão sobre a necessidade de primar pela excelência na fiscalização dos serviços contratados. Mais que uma missão institucional, os fiscais devem olhar para a sua atuação como um ato de cidadania, posto que na segunda década do século XXI a ideia de que o estado é o único responsável pelos recursos coletivos está mais do que ultrapassada, existindo um clamor cada vez maior pela participação da sociedade civil organizada na vigilância das ações governamentais.

6. REFERÊNCIAS

- ATTILA, Gyorgy. Agency problems in the public sector. *University of Oradea (Economic Science Series). Annals.* v. 21, n. 1, p. 708-712, 2012.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo. Edições 70, 2011, 229 p.
- BRASIL. Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos no caso de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 1992; 03 jun.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988.
- _____. Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União* 2017; 26 mai.
- _____. Lei 8.987/95. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 1995; 13 fev.
- CARVALHO, Hugo Leonardo Menezes de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz. Controle Social sob a Perspectiva do Conflito de Agência no Setor Público. XX Seminários em Administração da Universidade de São Paulo. *Anais*. São Paulo, Nov. 2017. ISSN 2177-3866.
- CONTI, J.M; CARVALHO, A.C. O Controle Interno na Administração Pública Brasileira: Qualidade do Gasto Público e Responsabilidade Fiscal. *Revista da Defensoria Pública da União: Seção Especial Teorias e Estudos Científicos*, n.37, p.201-220, Brasília, jan-fev/2011.
- CORREIO, J.S. Função Social do Contrato: Conceito, Natureza Jurídica e Fundamentos. *Revista de Direito Público*, Londrina, v.6, n.2, p 120-141, ago.-set. 2011.
- GOMES, A. R. A Gestão de Contratos na Administração Pública. *Revista Multidisciplinar e de Psicologia*. Ano 10, nº 29, Fev. 2016.
- OLIVEIRA, C. B.; FILHO, J.R. Problemas de Agência no Setor Público. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 51(4):596-615, jul.-ago. 2017.
- PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI. A responsabilidade dos fiscais da execução do contrato administrativo. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 10, n. 120, dez. 2011.
- PIRONTI. R.; ZILIOOTTO, M.M. O Controle de Qualidade nas Contratações Públicas: Uma Análise do Instrumento de Medição de Resultado. *Revista Brasileira de Direito Público*, ano 16, n.60, p.199-211, jan-abr/2018.
- PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. *Receitas*. Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/receitas>>. Acesso em 03 Out. 2018.
- SALTAJI, Issam MF. Corporate governance and agency theory: how to control agency costs. *Internal Auditing and Risk Management*, v. 8, n. 4, p. 47-60, 2013.
- SANTOS, G. H.; VIMIEIRO, J. V.; RODRIGUES, M. I. Acordo de Nível de Serviço e Eficiência Administrativa. VI Congresso de Gestão Pública: experiências inovadoras na gestão de compras e contratos. *Anais*. Brasília/DF, Abr. 2013.
- SANTOS, M.J.; PINHEIRO, L.B.; QUEIROZ, I.A. Governança na Administração Pública: Concepções do Modelo Australiano de Edwards et. al (2012) vis-à-vis às Contribuições Teóricas. XXXVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa em Administração. *Anais*. Rio de Janeiro/RJ, Set. 2014.
- SANTOS, R. L. A fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato administrativo na Administração Pública – Artigo 67 – Lei nº 8.666/93. *Revista Digital de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo*, vol. 4, n.2, p. 187-199, 2017.
- VEIRA, A.L. Gestão de Contratos Administrativos. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Ano 3, n.5, p.131-166, Belo Horizonte, 2017.

ANEXO 1 • MODELO DE INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO

EXEMPLO DE INDICADOR	
Nº 01 PRAZO DE ATENDIMENTO DE DEMANDAS (OS).	
ITEM	DESCRIÇÃO
Finalidade	Garantir um atendimento célere às demandas do órgão
Meta a cumprir	24h
Instrumento de medição	Sistema informatizado de solicitação de serviços - Ordem de Serviço (OS) eletrônica
Forma de acompanhamento	Pelo sistema
Periodicidade	Mensal
Mecanismo de cálculo	Cada OS será verificada e valorada individualmente. N° de horas no atendimento/24h = X
Início de Vigência	Data da assinatura do contrato
Faixas de ajuste no pagamento	X até 1 - 100% do valor da OS
De 1 a 1,5 - 90% do valor da OS	
De 1,5 a 2 - 80% do valor da OS	
Sanções	20% das OS acima de 2 - multa de XX
30% das OS acima de 2 - multa de XX + rescisão contratual	
Observações	

Fonte: Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017



Leandro Américo da Cruz

<https://orcid.org/0000-0003-1433-2746>

Autor vinculado à UFMG por meio do mestrado profissional em Gestão de Serviços de Saúde; e profissionalmente por meio do cargo efetivo de Administrador, lotado atualmente no Hospital das Clínicas da UFMG. Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2015); mestrando em Gestão de Serviços Saúde pela Universidade Federal de Minas Gerais; (2019...); especialista em Gestão Pública da Organização de Saúde pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2018); especialista em Gestão de Instituições Federais de Educação Superior pela Universidade Federal de Minas Gerais (2018); especialista em Gestão de Equipes e Liderança Estratégica pelo Centro Universitário Newton Paiva (2017); membro do Programa de Pesquisa em Finanças Públicas, Controle e Prevenção da Corrupção (ESAF, 2018). Atualmente é chefe do Setor de Suprimentos do Hospital das Clínicas da UFMG em Belo Horizonte/MG.



Antônio Artur de Souza

<https://orcid.org/0000-0002-4725-0758>

Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina (1987); Bacharel em Letras pela Universidade Federal de Minas Gerais (2021); mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (1990); doutor em Management Science pela Universidade de Lancaster, Inglaterra (1995); pós-doutor em Finanças pela Universidade de Grenoble, França (2017); membro do Programa de Pesquisa em Finanças Públicas, Controle e Prevenção da Corrupção (ESAF, 2018); Atualmente é professor Associado IV da Universidade Federal de Minas Gerais. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Finanças e Ciências Contábeis, atuando principalmente nos seguintes temas: Administração Financeira, Orçamento Empresarial, Contabilidade Financeira, Planejamento Tributário, Contabilidade Gerencial e Análise de Custos.

www.cgu.gov.br



cguonline



cguonline



cguoficial



cguonline



cguoficial

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

SBAP
Sociedade Brasileira de Administração Pública