



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**LÍLIAN MOTA MUNIZ**

**GESTÃO DE CONTRATOS: UM OLHAR SOBRE A ATUAÇÃO DOS  
FISCAIS DE CONTRATOS EM UMA UNIDADE HOSPITALAR DA SESAB**

Salvador  
2022

**LÍLIAN MOTA MUNIZ**

**GESTÃO DE CONTRATOS: UM OLHAR SOBRE A ATUAÇÃO DOS  
FISCAIS DE CONTRATOS EM UMA UNIDADE HOSPITALAR DA SESAB**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Tânia Moura Benevides

Salvador  
2022

Escola de Administração - UFBA

M966 Muniz, Lílian Mota.

Gestão de contratos: um olhar sobre a atuação dos fiscais de contratos em uma unidade hospitalar da SESAB / Lílian Mota Muniz. – 2022.

99 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Tânia Moura Benevides.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia.

Escola

de Administração, Salvador, 2022.

1. Hospital Geral Roberto Santos – Administração – Salvador – (BA). 2. Terceirização – Administração. 3. Contratos administrativos – Supervisão. 3. Governança pública. 4. Servidores públicos – Saúde - Avaliação. 5. Saúde pública – Bahia - Administração. 6. Política de saúde – Brasil. I. Universidade Federal da Bahia Escola de Administração. II. Título.

CDD – 362.1068

**LÍLIAN MOTA MUNIZ**

**GESTÃO DE CONTRATOS: UM OLHAR SOBRE A ATUAÇÃO DOS  
FISCAIS DE CONTRATOS EM UMA UNIDADE HOSPITALAR DA SESAB**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração como requisito parcial obtenção do grau de Mestre em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia.

Salvador, 10 de junho de 2022.

Banca Examinadora

---

Profa. Dra. Tânia Moura Benevides (Orientadora)  
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA

---

Profa. Dra. Lídia Boaventura Pimenta  
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA

---

Profa. Dra. Denise Ribeiro de Almeida  
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA

Pela ordem da minha história:

Dedico a Deus, aos meu pais Adélia e Benjamin, aos meus irmãos Fábio e Pedro, ao meu esposo Daniel e aos meus filhos Gustavo, Daniel e Alexandre.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por minha vida, por caminhar à minha frente em todos os momentos da minha existência.

Agradeço aos meus pais por me ensinarem tantas coisas; entre as mais importantes, a amar e ser amada, a fé e a segurança que me transmitiram, pela educação que me proporcionaram, por suas orações.

Agradeço ao meu esposo Daniel pelo apoio, paciência e auxílio – nos últimos dois anos principalmente –, e por me compreender e ser meu companheiro.

Agradeço aos meus Filhos Gustavo, Daniel e Alexandre pela compreensão da minha ausência em alguns momentos.

Agradeço aos meus irmãos Fábio e Pedro Paulo pelo apoio e incentivo aos estudos.

Agradeço à professora Tânia Benevides pela orientação decisiva e direcionamento sobre os caminhos de meus estudos.

Agradeço a todos os professores da UFBA que transmitiram suas experiências e permitiram meu crescimento profissional que, com certeza, obtive nesse tempo de mestrado.

Agradeço à Auditoria por proporcionar essa oportunidade única de aprendizado, e aos colegas pelo apoio e dedicação aos trabalhos em equipe e momentos de discussão que serviram como troca de experiência.

Agradeço a todos os fiscais de contratos do Hospital Geral Roberto Santos que contribuíram imensamente com essa pesquisa trazendo informações valiosas para o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço à banca examinadora, Profa. Dra. Denise Ribeiro, Profa. Dra. Lídia, pela relevante contribuição que tiveram no desenvolvimento da pesquisa, com suas ponderações e sugestões de melhorias durante as etapas de qualificação e defesa da dissertação.

“Um bom contrato não é aquele em que uma das partes subjuga a outra a sua vontade. Também não é o em que as partes, felizes e risonhas caminham em busca de um objetivo comum. Um bom contrato é o que não só bem celebrado, mas, sobretudo bem administrado conduz as partes a satisfazerem seus respectivos interesses, apesar de serem estes divergentes.”

Antônio Carlos Cintra Amaral

MUNIZ, Lílian Mota. Gestão de contratos: um olhar sobre a atuação dos fiscais de contratos em uma unidade hospitalar da Sesab. Orientadora: Tânia Moura Benevides. 2022. 99 f. il. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

## RESUMO

A terceirização dos serviços públicos, para que seja efetivada, necessita de procedimento licitatório e, posteriormente, do contrato administrativo. Para exercer o controle da execução dos contratos, cabe às instituições designar os servidores que atuarão como fiscais de contratos obedecendo às legislações vigentes pertinentes à atribuição, à indispensabilidade, à forma de designação, à possibilidade de recusa, ao perfil, às principais ações a serem realizadas e à responsabilização desse representante. Considerando-se a importância da função de fiscalizar os contratos terceirizados, esta pesquisa tem por objetivo compreender, a partir da percepção dos envolvidos, o processo de fiscalização, a dinâmica de atuação dos fiscais de contrato, a estrutura e o apoio institucional direcionados ao cumprimento dessa função no Hospital Geral Roberto Santos (HGRS). Em relação ao percurso metodológico, realizou-se um estudo de caso único em um Hospital Público de grande porte do Estado da Bahia, utilizando-se da pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Em relação à pesquisa de campo, optou-se, como instrumento de coleta de dados, pelo questionário, que foi aplicado com os fiscais de contrato do referido Hospital. Após a análise dos dados, foi verificado que, na fiscalização de contratos, no caso estudado, há vulnerabilidades no que tange ao processo de escolha, capacitação e treinamento dos fiscais de contratos, bem como foi possível esclarecer as maiores dificuldades e os desafios vivenciados pelos fiscais de contratos ao desempenhar as suas funções.

Palavras-chave: Terceirização. Contratos Administrativos. Fiscalização de Contratos. Sesab.



MUNIZ, Lílian Mota. Contract management: a look at the performance of contract inspectors in Sesab hospital units. Advisor: Tânia Moura Benevides. 99 s. ill. Dissertation (Professional Master in Administration) – School of Administration, Federal University of Bahia, Salvador, 2022.

### **ABSTRACT**

The outsourcing of public services, in order to be effective, requires a bidding procedure, and later an administrative contract. In order to exercise control over the execution of contracts, it is up to the institutions to designate the civil servants who will act as contract inspectors, in compliance with the legislation in force regarding the attribution, the indispensability, the form of designation, the possibility of refusal, the profile, the main actions to be carried out, and the accountability of that representative. Considering the importance of the function of inspecting outsourced contracts, this research aims to understand, from the point of view of contract inspectors, the dynamics of their performance, the structure and institutional support received to ensure a better performance of the contract process. A single case study was carried out in a large Public Hospital in the State of Bahia, using documental and field research, through a semi-structured questionnaire with contract inspectors. After analyzing the data, vulnerabilities were found regarding the process of choosing, capacitating, and training contract inspectors, and it was also possible to clarify the greatest difficulties and challenges experienced by contract inspectors when performing their duties.

Keywords: Outsourcing. Administrative Contracts. Contract Inspection. Sesab.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> – Processo de um Estudo de Caso.....	43
<b>Figura 2</b> – Relação entre questionários e os objetivos da pesquisa.....	49
<b>Figura 3</b> – Processo de fiscalização da execução de contratos administrativos.....	69
<b>Gráfico 1</b> – Tempo de Experiência como fiscal de contratos.....	56
<b>Gráfico 2</b> – Percentual de Fiscais previamente informados para atribuição da função.....	57
<b>Gráfico 3</b> – Participação em cursos e treinamentos na área de fiscalização.....	59
<b>Quadro 1</b> – Principais legislações pertinentes às contratações públicas Federais e do Estado da Bahia .....	28
<b>Quadro 2</b> – Atribuições da Unidade Gestora .....	32
<b>Quadro 3</b> – Atribuições dos fiscais de contratos IN Saeb nº 014/2014.....	32
<b>Quadro 4</b> – Documentos referencias da Pesquisa Documental.....	47
<b>Quadro 5</b> – Etapas do desenho metodológico da pesquisa.....	50
<b>Quadro 6</b> – Perfil dos Fiscais de Contratos do HGRS, 2021 .....	54
<b>Quadro 7</b> – Percepção dos fiscais quanto ao suporte Institucional .....	62
<b>Quadro 8</b> – Fatores internos que dificultam a fiscalização contratual .....	65
<b>Quadro 9</b> – Fatores externos que dificultam a fiscalização contratual.....	66

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGE	Auditoria Geral do Estado
CF/88	Constituição Federal de 1988
DG	Diretoria Geral
DGC	Diretoria de Gestão de Contratos
DGRP	Diretoria de Gestão da Rede Própria
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
HGRS	Hospital Geral Roberto Santos
IMR	Instrumento de Medição de Resultado
IN	Instrução Normativa
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
OT	Orientação Técnica
SAEB	Secretaria da Administração do Estado da Bahia
SAIS	Superintendência de Atenção Integral à Saúde
SESAB	Secretaria da Saúde do Estado da Bahia
SIMPAS	Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços
SISAUD	Sistema de Auditoria do SUS
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE/BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	18
2.1 TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	18
2.2 DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	22
2.3 A EXECUÇÃO E A FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	24
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	43
<b>4 HOSPITAL GERAL ROBERTO SANTOS: O CASO EM ESTUDO</b> .....	51
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO HOSPITAL EM ANÁLISE.....	51
4.2 O CONTEXTO DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO HGRS .....	52
<b>5 RESULTADOS OBTIDOS</b> .....	54
5.1 PERCEPÇÃO DOS FISCAIS DE CONTRATOS ACERCA DA SUA PREPARAÇÃO, CAPACITAÇÃO E APOIO RECEBIDO PELA INSTITUIÇÃO .....	54
5.2 DIFICULDADES PARA ASSUMIR A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS.....	65
5.3 AÇÕES SUGERIDAS DE FORMA A GARANTIR MELHOR FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL .....	67
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	77
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	82
<b>APÊNDICE A – Questionário Semiestruturado</b> .....	89
<b>APÊNDICE B – Contratos Válidos HGRS 2020/2021</b> .....	92
<b>ANEXO A – Organograma da Sesab</b> .....	96
<b>ANEXO B – Notícias sobre irregularidades em contratos</b> .....	97

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu inciso XXI do art. 37, permitiu a contratação de serviços de terceiros pela Administração Pública, mediante lei específica, prevendo-se licitações e regras para os contratos a serem realizados. A Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos nº 8.666, de 21 de junho de 1993, prevê que os contratos administrativos devem ser fiscalizados e geridos, de modo a garantir eficiência administrativa na consecução do interesse público; em seu art. 67, adicionou às regras de gestão pública a obrigatoriedade de acompanhar e fiscalizar os contratos administrativos, podendo assumir responsabilidades ao servidor (BRASIL, 1988).

Em 26 de maio de 2017, O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) do governo federal editou a Instrução Normativa (IN) nº 5, ao dispor sobre regras e diretrizes acerca da contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal, na tentativa de padronizar e aprimorar práticas ligadas à contratação dos serviços terceirizados; destacando-se pelo enfoque à fase de planejamento da contratação, ao apresentar exigências de novos procedimentos referentes à fase preparatória da contratação de serviços e a obrigatoriedade de implementação de processo de gerenciamento nas três fases da contratação assim determinadas: no planejamento da contratação, da escolha do fornecedor e na gestão contratual.

No Estado da Bahia, no ano de 2005, publicou-se a Lei específica de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 9.433, de 1º de março de 2005; e na perspectiva de aprimorar os mecanismos de controle do patrimônio público, editaram-se diversas normas infraconstitucionais, destacando-se a IN da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (Saeb) nº 014/2014, que aprofunda as atividades de fiscalização de contratos, orientando os órgãos e as entidades quanto à contratação e à fiscalização dos serviços terceirizados de natureza contínua, e a Orientação Técnica (OT) da Auditoria Geral do Estado (AGE) nº 02/2017, a qual orienta os órgãos e as entidades quanto à estruturação de controles internos e à implementação de modelo de análise e gestão de risco na busca de uma gestão mais eficiente e eficaz na área de contratos, propiciando: uniformidade, redução de custos operacionais, melhoria na qualidade do gasto, maior controle e transparência dos processos (BAHIA, 2017).

A condição obrigatória de fiscalização dos contratos administrativos encontra-se em diversas normas jurídicas e se coloca em relevância cada vez mais incontornável ao se levar em consideração a realidade gerencial administrativa (VIEIRA, 2017); porém, mesmo com a

inclusão de novos regramentos legais, a fiscalização dos contratos administrativos ainda tem revelado ser um dos pontos mais sensíveis na Administração Pública. Frequentemente, são divulgadas nos meios de comunicação irregularidades na prestação de serviços, como superfaturamento no preço, má qualidade dos materiais utilizados, serviços inacabados, atrasos na entrega, entre outros (LIMA, 2016).

Dessa forma, a fiscalização e a gestão de contratos administrativos têm ganhado destaque nas auditorias dos órgãos de controle, como, por exemplo, na Auditoria do Sistema Único de Saúde do Estado da Bahia (Auditoria SUS Bahia) e no Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA). Os achados constatados nos Relatórios de Auditoria apontam quanto à má gestão e à fiscalização dos contratos, restando claro a fragilidade do controle da efetiva realização dos serviços contratados.

Incumbe por Lei nº 6.677, de 26 de setembro de 1994, art. 175 do Estatuto do Servidor Público do Estado da Bahia, o dever do servidor do cumprimento de ordens dos superiores; excepciona este dever justamente quando a determinação for manifestamente ilegal. Assim, não caracteriza insubordinação a recusa daquele servidor que não recebeu os instrumentos devidos para executar a sua função. Ao contrário, este, a partir do momento que executa a função, assume os riscos de possível responsabilização. Conforme interpretação pacífica tanto da parte da doutrina quanto por parte do Tribunal de Contas da União, a designação como fiscal de contratos não pode ser recusada por não se tratar de ordem manifestamente ilegal (BAHIA, 1994). Contudo, ainda que não possa ser recusada, o fiscal pode solicitar a capacitação para as atividades, além de requerer que exista uma avaliação da compatibilidade da sua qualificação com aquela exigida para a atividade (BRASIL, 2009).

É imprescindível que a instituição pública promova ações de modo a efetivar a fiscalização de contratos, conhecendo e acompanhando o trabalho dos agentes envolvidos na fiscalização, oferecendo condições para que esses adquiram as competências necessárias para a execução de tal atividade capazes de mitigar fragilidades no processo de fiscalização de contratos de sua instituição, consolidando uma cultura que internalize as mudanças. Para tanto, é imprescindível conhecer as práticas de fiscalização de contratos ante as diretrizes dispostas nas legislações específicas (SOARES, 2015).

Reconhece-se aqui a relevância social do papel do fiscal de contratos, guardião do cumprimento de todas as condições contratuais, o qual deve exercer essa atribuição de forma diligente que permita o controle, o acompanhamento e a fiscalização do fiel cumprimento das

obrigações assumidas pelas partes do contrato administrativo com vistas ao bom uso da coisa pública e à satisfatória destinação dos recursos públicos.

O plano de análise, a partir do qual se organiza esta pesquisa, refere-se ao universo de atuação dos fiscais de contratos, servidores públicos de um Hospital Público do Estado da Bahia, sob gestão direta do Estado, designados para essa função. O caso escolhido foi uma Unidade Hospitalar pertencente à Rede Própria sob Gestão Direta na Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (Sesab), o qual, por se tratar de um Hospital Público de grande porte, apresenta quantitativo considerável de contratos.

A perspectiva abordada é o conhecimento da ótica do fiscal de contratos inserido nessa Instituição, buscando consolidar as informações prestadas pelos participantes em uma descrição da força de seu trabalho, visando identificar as principais dificuldades e os desafios vivenciados por esses fiscais e propor meios para uma fiscalização mais eficiente diante da adoção de práticas de planejamento, de gestão e de controle exploradas na doutrina e nas normas de fiscalização de contratos mais atuais.

O papel do “fiscal de contratos” se reveste de relevância para a Administração Pública. Exercer a função de fiscal de contratos, na esfera pública, exige capacitação e habilidade dos servidores públicos que se dedicam a essa atividade, além de toda uma estrutura que possa dar condições de trabalho e, principalmente, quantidade suficiente de servidores para que se possa realizar uma boa prática de fiscalização de contratos (ENAP, 2014).

Diante da realidade dos fatos apontados nas auditorias realizadas pelo SUS/BA e TCE/BA na Gestão da Saúde, esta pesquisa aponta como pressuposto que a maioria dos fiscais de contrato não passou por um curso de capacitação prévio para assumir o exercício da função, e que, no desenvolvimento de suas atribuições de fiscalização, lidam com a dificuldade para assimilar, acompanhar e colocar em prática todas as atualizações e mudanças das legislações que circundam os contratos administrativos terceirizados.

Postos os aspectos referidos, o presente trabalho pretende esclarecer o seguinte problema de pesquisa: como os fiscais de contratos percebem a estrutura e o apoio da Instituição durante o acompanhamento do contrato?

A fim de responder a tal questão, tem-se por objetivo geral da pesquisa: compreender, a partir da percepção dos envolvidos, o processo de fiscalização, a dinâmica de atuação dos fiscais de contrato, a estrutura e o apoio institucional direcionados ao cumprimento dessa função no HGRS. Como objetivos específicos, buscou-se: a) mapear os procedimentos legais que devem ser verificados na gestão de fiscalização dos contratos terceirizados com foco nos fiscais

de contratos, à luz da legislação que normatiza essa atividade; b) traçar o perfil dos fiscais da Instituição, descrevendo-se as características gerais dos servidores que estão à frente da execução dos contratos terceirizados, analisando-se as informações referentes a idade, cargo, formação acadêmica, quantidade de anos no serviço público, tempo de experiência como fiscal, dentre outras informações; c) verificar a percepção dos fiscais de contratos acerca de sua preparação e capacitação para a atuação de fiscalização, bem como sobre a estrutura organizacional e a avaliação quanto ao apoio recebido pela Instituição; d) identificar as principais dificuldades e os desafios vivenciados pelos fiscais na sua função; e) Propor ações de forma a garantir maior controle no acompanhamento da fiscalização contratual.

O tema desta dissertação, que aborda a fiscalização de contratos administrativos, é de suma importância para a gestão pública, na medida em que contribuirá como incentivo para possíveis melhorias na gestão de contratos, verificando a necessidade de capacitação dos fiscais, realização de manuais de melhores práticas de fiscalização de contratos com fins de padronização das atividades, bem como oferecer subsídio à Instituição na promoção de ações efetivas para que os fiscais possam adquirir as competências necessárias para a execução da sua atividade. O interesse por este estudo surgiu das indagações desta pesquisadora, auditora, servidora efetiva do quadro de Auditores do SUS desde 2006, ao se deparar em seus trabalhos de auditoria de contratos de serviços com situações corriqueiras nas quais fiscais de contratos desconhecem suas obrigações, competências, responsabilidades e penalidades na execução dos contratos administrativos.

São diversos achados constatados nos Relatórios de Auditoria do SUS/BA conforme apontado no Relatório consolidado no período de janeiro de 2016 a abril de 2017. Dos 39 relatórios analisados, 211 constatações referem-se a falhas de controle e fiscalização da Sesab, representando 37% do número total das constatações. A análise dos contratos demonstra que a falta de adequados mecanismos de controle pode acarretar uma prestação de serviços de saúde deficiente ou até mesmo precária.

Em 2020, a Auditoria do TCE/BA, com intuito de realizar inspeção na execução orçamentária e financeira na Sesab, no âmbito da Diretoria Geral (DG) dando ênfase nos controles aplicados sobre as despesas com contratação de serviços de saúde para atender às unidades da rede própria do Estado da Bahia, também identificou falhas de controle interno na gestão dos contratos quanto aos instrumentos relacionados com gerenciamento, controle e avaliação. Diante dos fatos, presume-se que a designação do fiscal não passa de uma mera formalidade a ser cumprida durante a execução dos contratos, considerando que as atividades



de fiscalização e acompanhamento dos contratos não são executadas conforme legislação pertinente, em decorrência da falta de organização da Administração Pública em propor mecanismos para a estruturação de melhor metodologia para acompanhamento de seus contratos.

A ênfase então deste trabalho será dada à responsabilidade e à importância do fiscal de contratos, protagonista do bom andamento dos contratos administrativos. Para tanto, acredita-se que a adequada fiscalização contratual proporcionará melhoria dos serviços públicos ofertados à sociedade devendo-se constituir finalidade essencial para os destinatários dos serviços, ou seja, a coletividade.

Tendo em vista que contratação não é um fim em si mesma, mas um instrumento de aplicação de recurso público, o administrador público deve dedicar especial atenção ao acompanhamento e à fiscalização de sua execução, de modo que o objetivo da contratação seja plenamente alcançado, e bem empregado o dinheiro público (ENAP, 2014).

Verifica-se o crescente número de dissertações e artigos voltados para esse assunto, expondo as peculiaridades e as dificuldades existentes no processo de fiscalização dos contratos terceirizados, bem como dos próprios fiscais de contrato que estão à frente dessa atividade. Cumpre realçar que não há registro de estudos voltados à fiscalização de contratos públicos da Administração Direta no Estado da Bahia. Isso revela que existe uma lacuna teórico-empírica a ser preenchida.

Espera-se, com este trabalho, propor ações que contribuam para uma melhor atuação dos agentes envolvidos na fiscalização dos contratos considerando que profissionais mais qualificados podem colaborar para um aperfeiçoamento do controle interno do órgão, em consonância com a legislação federal e estadual aplicável, bem como as diretrizes gerais da Sesab.

Os resultados deste estudo contribuirão para que não só a Sesab, mas também outras organizações públicas conheçam a importância do acompanhamento da execução de contratos de prestação de serviços realizando adequado planejamento de investimentos nesses grupos de servidores, capacitando-os e treinando-os de tal maneira que estejam mais qualificados e competentes para o exercício de suas atribuições para que as organizações obtenham ganhos na qualidade final do acompanhamento e da execução dos contratos, bem como contribuir para que haja maior eficiência, inclusive, nos gastos dispendidos nessas contratações públicas.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento desta pesquisa, quanto aos objetivos, tem o caráter descritivo. Já em relação ao método de abordagem, é qualitativo. Procedendo-se

ao seu desenvolvimento por meio de uma ampla pesquisa bibliográfica e documental, esta está baseada em levantamento de dados primários e secundários, a partir da consulta de livros, artigos, leis, decretos, permitindo que haja uma maior compreensão dos assuntos abordados, bem como embasamento para a análise dos resultados. Trata-se de estudo de caso no Hospital citado, com aplicação de questionário com os fiscais dos principais contratos administrativos vigentes. Para construir este trabalho, percebe-se a necessidade de realização de um estudo de caso que possibilite a obtenção de informações e contribuições de pessoas envolvidas diretamente com a atividade de Fiscalização de Contratos Administrativos. É imprescindível conhecer as práticas de fiscalização desses fiscais de contratos ante as diretrizes impostas nas legislações específicas e orientações do Tribunal de Contas da União (TCU), para propor ações que mitiguem fragilidades identificadas no processo de fiscalização, considerando que profissionais mais qualificados podem contribuir para a efetividade da fiscalização contratual.

Desse modo, destaca-se a figura dos fiscais como peças-chave para o alcance dos melhores resultados da contratação para a Administração dado o seu papel de controle e monitoramento no acompanhamento dos contratos, reduzindo os conflitos de interesses existentes nas relações contratuais entre o Estado e o particular. Devido ao seu papel relevante, necessita-se de um conhecimento aprimorado das regras jurídicas e procedimentos que regulam a execução contratual, bem como clareza sobre suas responsabilidades e competências.

Este trabalho está dividido, sequencialmente, em seis seções. A primeira, aqui apresentada, é a introdução. A segunda seção destina-se a apresentar a revisão de literatura, que inclui as seguintes temáticas: terceirização de serviços na Administração Pública; dos contratos administrativos; da execução e fiscalização dos serviços contratados pela Administração Pública. Na terceira seção, apresenta-se o percurso metodológico. Na quarta seção descreve-se o contexto da Gestão e Fiscalização do HGRS. Na quinta, os resultados obtidos. Por fim, na última seção, apresentam-se as considerações finais.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Esta seção destina-se a apresentar o embasamento teórico que alicerça a discussão sobre fiscalização de contratos nas instituições públicas. Inicialmente, discute-se a terceirização no âmbito da Administração Pública e, a seguir apresentam-se as seguintes temáticas: os contratos administrativos; a execução e a fiscalização dos serviços contratados pela Administração Pública.

### 2.1 TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A terceirização, no âmbito do serviço público, é entendida como a contratação de empresas especializadas para a realização de atividades complementares, que não fazem parte de sua linha principal de atuação. Em suma, o Poder Público transfere a prestação de determinados serviços a um terceiro por intermédio de um contrato administrativo firmado entre as partes, estabelecendo uma relação de mútua colaboração (UnB, 2018).

A possibilidade de terceirização no setor público foi promulgada pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que previa que a Administração Pública se utilizasse sempre que possível da execução indireta de algumas atividades, mediante contrato e desde que satisfeitas determinadas condições. A Administração Pública Federal impôs regras e princípios para a Reforma Administrativa, baseada no planejamento, descentralização, coordenação, delegação de competência e controle, focada na expansão da Administração indireta. Porém, ganhou força após a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, orientada, principalmente, pelos valores da eficiência e na qualidade na prestação dos serviços públicos e da administração gerencial.

Contudo, na CF/88, já havia, no art. 37, inciso XXI, previsão para tal prática de gestão, permitindo a contratação de serviços de terceiros pela Administração Pública, desde que houvesse lei específica prevendo licitação e regras para os contratos a serem realizados. Esse dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, denominada Lei de Licitações e Contratos (BRASIL, 1988).

Em 1995, a Administração Pública foi revitalizada com a adoção do modelo de Administração Pública gerencial, cujo objetivo principal era dotar a máquina pública de maior agilidade, flexibilidade e eficiência, apoiando-se nos pilares da burocracia. O Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, elencou alguns serviços que poderão ser executados indiretamente,

ressaltando que a atividade prevista no plano de cargos do Órgão contratante não poderá ser objeto de terceirização, excetuando-se os casos previstos em legislação específica ou em se tratando de cargo extinto total ou parcialmente, de acordo com o quadro geral de pessoal.

Foi um mecanismo de reforma no setor público que previa a privatização e a terceirização de serviços públicos, com vistas a enxugar o tamanho do Estado, diminuir gasto e atingir maior eficiência (MOTTA, 2007). Para Martins (2003), uma organização, ao contratar terceiros para desempenhar as atividades secundárias, deixa de empregar tempo, recursos pessoais e financeiros nessas atividades e passa a concentrá-los nos objetivos principais da sua instituição, acarretando melhor aproveitamento na atividade-fim. Diante desse cenário, a Administração Pública recorreu à flexibilização dos meios de prestação de serviços, utilizando a terceirização como alternativa possível para responder à crescente demanda da sociedade por serviços públicos (SANTOS *et al.*, 2019).

Di Pietro (2009) acredita que a terceirização está relacionada com a ideia de parceria e destaca as seguintes vantagens: especialização da empresa contratada para executar as atividades não finalísticas; redução de encargos trabalhistas e previdenciários com a possível redução do preço do produto ou serviço; simplificação da estrutura administrativa por causa da redução de níveis hierárquicos. Por sua vez, Magalhães, Carvalho e Saraiva (2011) apresentam opiniões contrárias à terceirização, como a dificuldade de encontrar no mercado empresas terceiras suficientemente qualificadas para assumir as atividades a serem terceirizadas, pelo fato de a maioria dessas empresas não apresentar capacidade administrativa e financeira suficientes para investir na sua expansão e na capacitação e qualificação de seus funcionários.

Ao se falar em terceirização em nível do Estado da Bahia, é importante conhecer o Decreto nº 2.271/97, que ampara legalmente os órgãos da Administração Direta do Estado, suas autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Estado, a firmarem contratos de serviços com empresas privadas para as atividades-meio de natureza contínua, como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações (BAHIA, 1997).

Preconiza o decreto que a Administração Pública contrata empresas privadas para desempenharem apenas atividades-meio, ou seja, não será permitido o transpasse à execução indireta das atividades próprias, típicas e fundamentais do Estado, sobretudo àquelas inerentes ao poder de polícia, tampouco as que decorram do exercício de atribuições legalmente estabelecidas para os cargos e empregos dos órgãos ou entidades interessados na contratação,

exceto, nesta última hipótese, quando se tratar de cargo cuja desnecessidade tenha sido declarada por lei (BAHIA, 1997).

É importante explicar a diferença entre atividade-fim e atividade-meio para entender a terceirização. Tudo o que não constitui atividade-fim da Administração, a princípio, pode ser delegado a terceiros. Atividades-fim são aquelas empregadas na consecução do objetivo específico do Estado que presta serviços à coletividade visando promover o bem-estar geral. Pode-se definir “atividade-fim” como a própria razão de ser do Estado (BRASIL, 2020).

A nova IN nº 5/2017, elaborada pelo MPDG, trouxe no art. 9º os objetos que não serão executados indiretamente pela Administração Pública. São eles:

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

II – as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III – as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV – as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (BRASIL, 2017).

Atualmente, o processo de terceirização é uma realidade na Administração Pública; e para obter sucesso nesse modelo de gestão, é importante dispor de um acompanhamento e monitoramento mais eficiente dos contratos firmados com os parceiros, no intuito de estimular o seu efetivo controle e garantir maior qualidade dos serviços prestados (GONÇALVES *et al.*, 2006).

No âmbito da saúde, os serviços dela decorrentes são regidos pelos arts. 196 a 200 da CF/88 e por um conjunto de leis que lhes dão configuração técnico-administrativa bastante diferenciada dos demais setores públicos no tocante à sua organização e ao seu funcionamento. Seu principal marco legal é a Lei nº 8.080/1990, regulamentada pelo Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011 (BRASIL, 1990).

Na Lei nº 8.080/1990, o art. 24 define que quando as disponibilidades do Sistema Público de Saúde forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada, a participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

A lei preconiza a contratação de serviço de saúde, a fim de complementar o existente e, assim, conferir um melhor atendimento à população. Tal contratação deve ser realizada mediante processo licitatório, objetivando garantir a transparência, a publicidade, buscando abranger a adesão de inúmeras propostas, selecionando a mais vantajosa para o serviço público em questão.

A contratação de serviços de saúde de forma complementar das instituições privadas e a sua relação com o gestor devem ser estabelecidas por vínculos formais, permitindo suprir a insuficiência dos serviços no setor público, assegurada a preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos, conforme art. 199, § 1º da CF/88, observadas as exigências gerais aplicáveis.

Devido à recorrente contratação de serviços ambulatoriais e hospitalares, nas entidades privadas com ou sem fins lucrativos, sem observância das legislações, o Ministério da Saúde, por meio da Portaria GM/MS nº 1.034, de 5 de maio de 2010, estabeleceu critérios quanto à participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no âmbito do SUS, fixando que cada gestor deveria comprovar a insuficiência da rede de serviços e a impossibilidade de ampliação dos serviços próprios como condição para contratar serviços de saúde, devendo os atos licitatórios ser desenvolvidos em sequência lógica, após a Administração Pública identificar a necessidade de complementação assistencial.

Nos trabalhos de Auditoria desenvolvidos pela pesquisadora na Auditoria do SUS/BA, desde que adentrou no órgão no ano de 2006, foram analisados diversos processos licitatórios para contratação de serviços públicos complementares da rede pública de saúde do Estado. Nesse sentido, muitos deles não continham motivações claras e convincentes de que a contratação do serviço com o privado seria uma melhor opção para o usuário em termos de qualidade do serviço prestado e para o Estado quanto à redução dos custos.

Infelizmente, diversas instituições públicas vêm erroneamente terceirizando os serviços de saúde a prestadores de serviços privados cuja atuação passa a ser integral, e não complementar conforme autorizam a CF/88 e a Lei nº 8.080/1990; enfatizando que prestadores de serviço não podem assumir atividade-fim de acordo com leis e jurisprudências brasileiras.

Para Almeida e Castro (2019), as terceirizações da saúde têm se apresentado como um câncer que está a fomentar a corrupção na administração pública, facilitando a dispersão em larga escala do dinheiro público que deveria financiar o atendimento à população, pois não representam instrumentos capazes de contribuir com a melhoria da saúde pública, estando em descompasso com o regramento constitucional e legal.

## 2.2 DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Segundo Marinho e colaboradores (2018), o contrato administrativo é o instrumento legal, ou seja, o ato formal que norteia e regulamenta o acordo de vontades pactuados entre as partes no âmbito da Administração Pública para execução indireta dos serviços contínuos. Trata-se, portanto, de um ajuste contratual firmado entre a entidade pública e seus prestadores de serviços, devendo conter cláusulas claras e objetivas, capazes de definir o objeto, os direitos, as obrigações, os encargos e as responsabilidades das partes.

Furtado (2000) define contratos administrativos a partir da diferenciação entre esses e os contratos privados, porque em relação a estes últimos, vale, como regra, a disponibilidade da vontade. Normalmente, no âmbito do direito privado, têm as partes ampla liberdade de contratar, uma vez que, ao particular, é lícito fazer tudo que a lei não proíbe. No entanto, diante das restrições impostas pelo princípio da legalidade, a Administração Pública, ao realizar suas contratações, deve ter toda sua atuação vinculada à plena realização do interesse público.

Esses contratos se regulam pelas respectivas cláusulas, pelos preceitos de direito público. No Estado da Bahia, os contratos da Administração Pública são regidos pelas normas da Lei Estadual nº 9.433/2005 e a Lei Geral nº 8.666/1993. Para compreensão dos contratos administrativos, necessita-se entender que eles existem para a satisfação do interesse público. Reza o art. 54 da Lei nº 8.666/1993 que os contratos administrativos são regidos por suas cláusulas e pelos preceitos do direito público, aplicando-se supletivamente os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições do direito privado.

Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam, conforme o art. 124 da Lei nº 9.433/05 (BAHIA, 2005).

A falta de formalidades legais nas contratações públicas pode provocar falhas viciosas oriundas de valores subjetivos do agente administrativo, ou até mesmo na contratação de empresa não apta a prestar o serviço com a qualidade necessária para atender à demanda.

A duração dos contratos administrativos ficará adstrita à vigência dos créditos de caráter orçamentários, ou seja, o contrato administrativo deverá respeitar o prazo máximo de um ano, isto é, período da Lei Orçamentária, e as exceções dispostas na Lei nº 8.666/1993, entre elas, os serviços de caráter continuados, objeto deste estudo, podendo ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, tendo a duração máxima de 60 meses, podendo se estender

por mais 12 meses comprovada a necessidade e Vantagens dessa prorrogação e autorizada pela autoridade competente.

Para fins da IN Saeb nº 014/2014 (instrumento legal que orienta os órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual quanto à contratação e fiscalização dos serviços terceirizados), considera-se contrato de serviço terceirizado de natureza contínua aquele que tem por objeto a execução indireta de atividades básicas de caráter geral, acessórias, instrumentais ou complementares de interesse e necessidade permanente da Administração; e de execução protraída de forma contínua no tempo, cuja interrupção pode causar riscos ou prejuízos à Administração Pública, sujeitos à disciplina do Decreto nº 12.366, de 30 de agosto de 2010 (BAHIA, 2014; BAHIA, 2010).

O TCU segue nesse mesmo entendimento, em que a caracterização de determinado serviço como contínuo não está relacionada com as suas qualidades intrínsecas, mas sim ao atendimento da necessidade perene da Administração contratante. É nesse mesmo sentido a disposição contida no art. 15 da IN nº 5/2017.

O contrato administrativo pode ser alterado de forma unilateral, com a motivação devida, ou por acordo das partes. A alteração unilateral decorre da prerrogativa inerente da Administração sob suporte das cláusulas exorbitantes, de poder de modificar o contrato com o fim de adequá-lo ao interesse público, respeitando o valor inicial do contrato.

As cláusulas exorbitantes, que constituem as cláusulas de direito público, colocam a administração em posição de superioridade perante o particular, conforme Lei nº 8.666/1993 em seu art. 58:

- I – Modificá-los unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público respeitados os direitos do contratado;
- II – rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta lei;
- III – Fiscalizar-lhes a execução;
- IV – Aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
- V – Nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar a apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo (BRASIL, 1993).

O fundamento das cláusulas exorbitantes é o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Sendo assim, os contratos administrativos com suas características e prerrogativas voltadas ao interesse público colocam a Administração Pública em posição de



superioridade perante o particular. A figura do fiscal de contratos nasce da prerrogativa quanto ao poder de “fiscalizar a execução”.

A formalização dos contratos administrativos tem início após o regular procedimento de licitação, quando há a convocação do licitante vencedor para assinatura do termo do contrato. Celebrado então o contrato, ato subsequente, o gestor autoriza o início da execução das obrigações contratuais, da forma estabelecida no edital de licitação, passando a acompanhar e fiscalizar o cumprimento delas.

A gestão e a fiscalização de contratos administrativos são um poder-dever, da Administração Pública, como já fundamentado na Lei nº 8.666/1993, visto que objetiva assegurar se o objeto do contratado seja recebido ou executado a contento, e as obrigações decorrentes, sejam realizadas no tempo e modo devidos, e que as cláusulas contratuais sejam rigorosamente observadas.

Como pode-se observar, a designação de servidor para acompanhamento e fiscalização da execução contratual é um dever da Administração Pública; da mesma forma, a empresa contratada também se obriga a indicar representante para atuar durante a execução do contrato, ou seja, o preposto do contrato. As figuras do fiscal e do preposto são fundamentais para a correta execução e gerenciamento do contrato, uma vez que são eles os responsáveis por representar as partes contratantes e atuar de modo cooperativo garantindo a fiel execução do objeto acordado (ENAP, 2021).

### 2.3 A EXECUÇÃO E A FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A prerrogativa da Administração de fiscalizar a execução dos contratos administrativos está prevista no art. 58, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos), constituindo um ponto relevante no controle das contratações públicas, a fim de garantir a geração de resultados para os órgãos e entidades e para a sociedade (BRASIL,1993).

O registro da fiscalização, como já visto em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços;

Nos termos do art. 67 da referida norma, a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado,

permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição (BRASIL, 1993).

§ 1º. O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º. As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Em 2005, o Estado da Bahia aprimorou seu regramento legal acerca dos contratos administrativos, publicando Lei Específica de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 9.433, na qual aprofundou, sobretudo, as atividades de fiscalização de contratos.

Art. 126. São cláusulas necessárias, em todo contrato, as que estabeleçam:

[...]

III- o sistema de fiscalização.

Art. 157 O recebimento de material, a fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato ficarão a cargo de comissão de servidores permanentes do quadro da Administração, sob a supervisão geral do órgão central de controle, acompanhamento e avaliação financeira de contratos e convênios, órgão este com quadro de pessoal obrigatoriamente recrutado por concurso público.

Parágrafo único: Nas contratações de grande vulto ou de alta complexidade técnica e mediante despacho fundamentado da autoridade competente, a fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato poderão ser realizados por pessoa física ou jurídica especializada, contratada para esse fim, sem reduzir nem excluir a responsabilidade do contratado no cumprimento de seus encargos (BAHIA, 2005).

Nesse sentido, rege o Acórdão do TCU:

A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder dever porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos. Assim, na execução de obras públicas, a presença efetiva do representante da Administração tem o desiderato de evitar a utilização de materiais não condizentes com o projeto ou fora das especificações anteriormente acordadas, tudo isso com vistas a assegurar a regular aplicação de recursos e a qualidade das obras públicas (BRASIL, 2009).

Visando assegurar que o produto contratado seja recebido ou executado conforme estabelecido em processo licitatório, os contratos geralmente são compostos por cláusulas específicas referentes ao que compete ao contratante e ao contratado, e surge como um poder dever da administração em acompanhar prontamente o cumprimento destas.

O Manual de Gestão de Contratos da Saeb, elaborado no ano de 2010, identifica as atividades de fiscalização de contratos como essenciais para o controle da regularidade da execução contratual e expressam o compromisso da Administração com os recursos públicos aplicados. Além disso, a fiscalização de contratos confere transparência e eficiência à relação entre o Estado e os seus fornecedores. Enquanto a fiscalização enfoca a execução das obrigações contratuais, a gestão, salienta a relação do Estado com os contratados, abrangendo atividade que inicia antes mesmo da contratação e que se estende até depois do seu término, pois trata da relação Estado-Fornecedores (tanto de serviços quanto de produtos).

Por sua vez, a OT AGE nº 02/2017 considera o compartilhamento e a adoção de práticas de controle interno pela área gestora do processo uma contribuição para a redução do risco das contratações, na medida em que reforçam os servidores e gestores responsáveis pela execução dos processos que gerenciam, propiciando: uniformidade, redução de custos operacionais, melhoria na qualidade do gasto, maior controle e transparência dos processos; devendo-se adotar as seguintes práticas:

- I- Existência de uma área (Coordenação de Contratos ou similar) formalmente instituída, com competência para fazer o acompanhamento e monitoramento de todos nos contratos da Unidade;
- II- Indicação expressa no contrato da área responsável pela sua gestão.
- III- Nomeação Formal do Gestor do contrato, que deve ser, preferencialmente, o responsável pela área demandante do objeto contratado
- IV- Definição formal, em Portaria das atribuições e responsabilidades do Gestor e do Fiscal de Contratos
- V –Segregação de função entre quem atesta a realização do serviço/entrega do produto e quem confere e efetua o pagamento (BAHIA, 2017).

Realizar uma gestão e uma fiscalização contratual não envolve apenas o aspecto da legalidade, envolve também as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade, ou seja, implica verificar se estão sendo produzidos os resultados esperados, a um custo razoável, se as metas e os objetivos estão sendo alcançados e se os usuários estão satisfeitos com os serviços que lhes são prestados (ENAP, 2014).

Pereira Junior e Dotti (2007) asseveram que a fiscalização consiste em acompanhar a execução, de forma proativa e preventiva, com os fins de observar o correto cumprimento, pelo contratado, das obrigações previstas nas cláusulas avençadas, e de prestar ao gestor de contratos as informações que sejam relevantes àquele acompanhamento, seja para atestar-lhes a fiel execução ou para apontar desvios que a comprometam. Seguindo esse mesmo pensamento, para Alves (2004), o acompanhamento e a fiscalização dos contratos são o mecanismo conferido à

Administração Pública para assegurar que o objeto contratado será entregue na quantidade, qualidade e tempo devido.

Vieira (2014) entende que equívoco se faz ao buscar similaridade entre as atividades de gestão e fiscalização. A gestão de contratos cuida de tarefas guiadas pelos princípios do planejamento e da eficiência, incluindo-se desde as etapas de planejamento até o encerramento do contrato. Já a fiscalização é exercida impreterivelmente por servidor especialmente designado como representante da Administração, como preceitua a lei, e cuidará das particularidades da execução de cada contrato, no estrito atendimento à especificidade do objeto contratado, ou seja, isto posto conforme a dicção do indigitado art. 67 da Lei nº 8.666/1993, além do art. 6º do Decreto nº 2.271/1997 e do art. 31 da IN nº 02/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Pela falta de clareza na diferenciação legal, tanto na Lei nº 8.666/1993, quanto na Lei nº 9.433/2005 haverá pontos de dificuldades para distinguir se determinado ato é de gestão ou de fiscalização. O ideal é que haja estreita comunicação entre os envolvidos nas atividades de gestão e fiscalização exercendo forças na garantia da eficiência para o controle das atividades contratadas.

Inferre art. 67, *caput*, da Lei nº 8.666/1993 que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição” (BRASIL, 1993). Ou seja, o fiscal de contratos é um servidor que a Instituição Pública indica para o acompanhamento da execução contratual. Apesar de a lei não trazer em seu bojo o conceito de gestor do contrato, as figuras do gestor e do fiscal não se confundem, pois, enquanto este último é designado para acompanhar o cumprimento de especificações, cronogramas, ou outros termos ajustados, àquele compete acompanhar e tomar medidas essenciais ao processo contratual, como as revisões, prorrogações, alterações contratuais, entre outros aspectos dessa natureza (NASPOLINI *et al.*, 2018).

Nesse contexto, encontram-se duas peças-chave do processo de garantia da eficiência e do resultado da contratação pública, quais sejam, os agentes públicos com atribuição de gestor e de fiscal de contratos que, por sua vez, necessitam de conhecimentos cada vez mais específicos para o cumprimento de sua missão institucional, considerando a gama de exigências adequadas ao bom desempenho de suas funções e, assim, resguardarem a correta aplicação dos recursos públicos, o que, conseqüentemente, conduz ao atingimento eficiente do interesse público. Ambos necessitam conhecer a legislação, a doutrina e a jurisprudência do TCU, além

disso, precisam ser detentores de conhecimentos específicos e aprofundados na área técnica da pretendida fiscalização (VIEIRA, 2014).

O Manual de Gestão de Contratos Saeb 2010 conceitua o servidor fiscal de contratos como aquele integrante da comissão de acompanhamento, responsável pela fiscalização do contrato, incumbido de registrar e informar à Unidade Gestora da contratação as ocorrências contratuais; e a sua indicação será formalizada pela área responsável por sua gestão, que deve ser técnico com formação específica e aderente com o objeto, ter conhecimento dos termos do contrato e estar devidamente orientado quanto às responsabilidades e atribuições formais da função. No caso de contrato de alto valor e/ou complexidade técnica, haverá comissão de fiscais específica.

O montante de legislações oriundas do governo federal e estadual/BA constituem as ferramentas de trabalho disponibilizadas (Quadro 1), para direcionar e estipular as principais atribuições dos fiscais de contratos, instruindo-os durante o processo das contratações públicas.

**Quadro 1** – Principais legislações pertinentes às contratações públicas Federais e do Estado da Bahia

<b>Bases Legais e Normativas</b>	<b>Descrição</b>
Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967	▪ Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
Constituição da República Federal do Brasil, de 5 de outubro de 1988	▪ O Artigo 37, inciso XXI, estabelece que obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante licitação pública.
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993	▪ Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei nº 9.433, de 1º de março de 2005	▪ Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências.
Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000	▪ Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002	▪ Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns.
Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017	▪ Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto nº 12.366, de 30 de agosto de 2010	▪ Estabelece normas atinentes à contratação de serviços terceirizados necessários ao funcionamento das atividades básicas de caráter geral dos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.
Lei Estadual nº 12.949, de 14 de fevereiro de 2014	▪ Institui mecanismo de controle do patrimônio público do Estado da Bahia, dispondo sobre provisões de encargos trabalhistas a serem pagos às empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua, no âmbito dos Poderes Públicos do Estado da Bahia.
Instrução Normativa Saeb nº 014/2014	▪ Orienta os órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual quanto à contratação e fiscalização dos serviços terceirizados de natureza contínua sujeitos à disciplina do Decreto nº 12.366, de 30 de agosto de 2010.

<b>Bases Legais e Normativas</b>	<b>Descrição</b>
Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 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.</li> </ul>
Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dispõe sobre a execução indireta mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.</li> </ul>
Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta, em atendimento ao disposto no art. 2º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018.</li> </ul>
Orientação Técnica AGE nº 02/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Orienta os órgão e entidades do Poder Executivo Estadual quanto à adoção de controles internos que contribuam para a gestão eficiente e eficaz da área de contratos.</li> </ul>
Orientação Técnica AGE nº 05/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Orienta as Coordenações de Controle Interno e estruturas equivalentes quanto à avaliação dos controles internos existentes na gestão de contratos.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria (2020).

Marinho e colaboradores (2018) enfatizam que as normas instituem diretrizes e procedimentos imprescindíveis para nortear os fiscais no acompanhamento dos contratos firmados entre instituição pública e as empresas prestadoras dos serviços terceirizados.

O planejamento é um dos princípios fundamentais da Administração, previsto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200/1967, em que são princípios da Administração Pública: o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle. As ações de contratações estão relacionadas com os gastos públicos, assim, não se pode trazer desintegrado o planejamento das contratações com as respectivas despesas, e o plano dos contratos deve dar um maior subsídio para a elaboração dos orçamentos públicos, o qual incorpora as informações anteriormente pensadas (BRASIL, 1967).

Na perspectiva de adoção de novos instrumentos de forma a “blindar” as instituições públicas voltados para a melhoria da fiscalização do gasto público, o MPDG editou a IN nº 5/2017, de forma a aprimorar o planejamento da contratação, a execução e a fiscalização da prestação de serviços em nível federal fundamentada em legislações federais anteriores, estabelecendo etapas, sendo elas a elaboração dos Estudos Preliminares, Gerenciamento de Risco e Termo de Referência ou Projeto Básico.

As IN são atos destinados pelo superior hierárquico e aplicados aos seus suplementares, caracterizando-se por ordens redigidas e gerais para execução e disciplina nas prestações de serviço público, ou seja, uma IN estabelece procedimentos que devem ser cumpridos em determinada situação, que visam explicar aos agentes como e de que forma se deve proceder nas contratações administrativas (MAZZA, 2020).

O regramento 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, possibilitando a gestão consciente dos recursos disponíveis e o afastamento dos riscos, mediante a elaboração de estratégias que otimizem os procedimentos e facilitem os resultados (ENAP, 2014).

A IN nº 5/2017 do MPDG estabelece como parâmetros o planejamento da contratação, o gerenciamento de riscos, os controles internos, a transparência e o pagamento com foco no resultado (por meio do uso do Instrumento de Medição de Resultado – IMR).

Assim, a IN nº 5/2017 inovou nos aspectos inerentes à contratação de serviços no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional ao estabelecer uma nova forma de iniciar contratações no âmbito dos órgãos ou entidades, enfocando o resultado e adequando-se às regras mais modernas no âmbito das contratações públicas, em plena consonância com as recomendações e diretrizes das cortes de contas (SILVA, 2017). A nova IN está dividida em capítulos, seções e subseções de acordo com os principais processos: I – Planejamento da contratação, II – Seleção do fornecedor e III – Gestão do contrato.

Um dos pontos primordiais da equipe de planejamento é executar os estudos precedentes, no qual deverá conter, no mínimo: a necessidade da contratação; a estimativa de preços; a estimativa da quantidade; a justificativa para parcelamento (se houver); e a declaração da viabilidade da contratação; a realização de gerenciamento de riscos que possam impactar na efetividade da contratação; e, por fim, a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico com base nas minutas padrões da Advocacia-Geral da União (AGU).

Para Santos (2011), dois dos principais custos indesejados no uso da estratégia de terceirização de serviços, na fase de Planejamento da contratação, são: 1) A equipe responsável pela etapa referente aos estudos preliminares e elaboração do termo de referência utiliza metodologia inadequada para a estimativa, precificação, mensuração ou definição do objeto em termos de quantidade, qualidade, periodicidade e tecnologia de execução, sem o correspondente monitoramento que permita a correção mediante renegociação dos termos do contrato; 2) Falhas na redação do termo de referência/projeto básico, que podem determinar a execução dos serviços de forma diferente das necessidades da empresa contratante (SANTOS, 2013).

A fase de Gestão do Contrato apresenta, de forma detalhada como se deve manifestar o dever de fiscalização e gestão dos contratos administrativos, destacando-se quatro atores necessários. A IN nº 5/2017 é a norma jurídica promulgada mais recente do governo federal com diversas alterações e modificações quanto à atribuição dos fiscais de contratos e à orientação na contratação dos serviços; trouxe novas definições a respeito de tipos de

fiscalização de contratos, agora existindo a fiscalização técnica, administrativa e setorial. Ademais, traz em seu art. 40 as seguintes definições: Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório; Fiscalização Administrativa: é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como em relação às providências tempestivas nos casos de inadimplemento; Fiscalização Setorial: é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades descentralizadas de um mesmo órgão ou entidade.

As funções de gestão do contrato previstas na IN nº 5/2017 (gestão do contrato, fiscalização técnica, fiscalização setorial, fiscalização administrativa e do público usuário) poderão ser desempenhadas por um ou mais servidores. Sobre essa decisão, não há norma específica, mas há indicação de que sejam de setores compatíveis com as atribuições e que permitam, se possível, a segregação por funções especializadas. O sentido é deixar mais claro e aprimorar o fluxo da gestão e da fiscalização da execução contratual.

Desde o planejamento da contratação, Gomes (2016) já recomenda a participação dos 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 serão realizados em consonância.

A IN nº 5/2017, em seu art. 21, inciso I, alínea “d”, menciona a inclusão de indivíduos com conhecimentos sobre aspectos técnicos do objeto do procedimento licitatório, remetendo 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.

Percebe-se que a Administração Pública vem se esforçando, por meio da implementação de novas leis, IN, decretos e demais documentos relacionados com o tema, para melhor direcionar as contratações públicas.

No que diz respeito à IN Saeb nº 014/2014 do Estado da Bahia, que dispõe sobre contratação e fiscalização de serviços terceirizados de natureza contínua, os contratos de prestação de serviços terceirizados de natureza contínua devem conter a identificação da



Unidade Gestora da contratação e do fiscal de contratos. Apresenta os seguintes conceitos dos elementos fundamentais para a fiscalização de contratos: Unidade Gestora da contratação: é a unidade dos órgãos e entidades da Administração Pública responsável pelo planejamento, celebração, acompanhamento e encerramento do contrato, bem como pela administração da relação com a contratada; Comissão de acompanhamento da execução do contrato: é a comissão responsável pelo recebimento do objeto contratado no âmbito das respectivas unidades; fiscal de contratos: é o servidor integrante da comissão de acompanhamento, responsável pela fiscalização do contrato, incumbido de registrar e informar à Unidade Gestora da contratação as ocorrências contratuais (BAHIA, 2014).

No Quadro 2 a seguir, listam-se as atribuições pertinentes à Unidade Gestora conforme IN Saeb nº 014/2014.

**Quadro 2** – Atribuições da Unidade Gestora

<b>Atribuições da Unidade Gestora IN Saeb nº 014/2014</b>
Efetuar o levantamento da demanda a ser atendida pelo contrato de prestação de serviço terceirizado
Elaborar o termo de referência da licitação, com a descrição precisa do objeto contratual devidamente adequado à necessidade da unidade
Designar e orientar o fiscal de contratos
Transmitir à contratada instruções e alterações de prazos, cronogramas de execução e especificações dos serviços, quando for o caso
Notificar, formalmente, a contratada, sobre eventuais glosas da fatura, indicando o respectivo prazo de regularização das faltas apontadas
Exigir da contratada, mensalmente, a relação das informações relativas aos empregados terceirizados para compor o processo de recebimento do objeto contratado e atualizar o Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços (Simpas)
Supervisionar o acompanhamento do contrato e o registro das atualizações das informações no Simpas efetuadas pelo fiscal de contratos
Adotar as providências legais pertinentes quando da ocorrência de qualquer evento que possa ensejar descumprimento contratual
Dar imediata ciência à Saeb dos incidentes e ocorrências da execução que possam acarretar a imposição de sanções ou rescisão contratual

Fonte: IN Saeb nº 014/2014 (BAHIA, 2014).

A IN Saeb nº 014/2014 elenca também, conforme Quadro 3 a seguir, as atribuições dos fiscais, de forma que a fiscalização ocorra com efetividade e que os contratos de prestação de serviços sejam cumpridos, eliminando riscos e possíveis irregularidades.

**Quadro 3** – Atribuições dos fiscais de contratos IN Saeb nº 014/2014

<b>Atribuições dos fiscais de contratos IN Saeb nº 014/2014</b>
Anotar, em registro próprio no Simpas, as ocorrências relativas à execução do contrato
Determinar as providências necessárias à correção das falhas ou defeitos observados
Informar à Unidade Gestora da contratação sobre a necessidade de alterações de prazos, Cronogramas de execução e especificações dos serviços, quando for o caso
Dar imediata ciência, por escrito, à Unidade Gestora da contratação dos incidentes e ocorrências da execução que possam acarretar a imposição de sanções ou a rescisão contratual
Promover a verificação dos serviços realizados, emitindo a competente habilitação para o recebimento de pagamentos, quando for o caso
Fiscalizar a obrigação de a contratada manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, bem como o regular cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias
Recepcionar a documentação comprobatória do cumprimento das obrigações relativas à contratada e destas para com seus empregados vinculados ao contrato
Cumprir as diretrizes traçadas pela SSA/Saeb, dentre outras providências

Fonte: IN Saeb nº 014/2014 (BAHIA, 2014).

O Manual de Gestão elaborado pela Sesab em 2010 visa embasar as ações dos gestores de contratos, primando pela correta utilização dos recursos, pela eficiência do serviço público e pela transparência da administração estadual. Partiu da necessidade de uniformizar os procedimentos de gestão dos servidores indicados para atuarem nessa área, e assim promover o maior comprometimento dos contratados com o foco na qualidade e nos resultados (SAEB, 2010).

Conforme o Manual, o gestor de contratos tem responsabilidade administrativa/funcional, civil e penal sobre os atos que praticar. Responde por seus atos nas esferas administrativa e judicial, sem prejuízo de outras responsabilidades cabíveis.

São funções do gestor de contratos:

- a) ORIENTAR – estabelecer diretrizes para a contratação e condução dos vínculos contratuais;
- b) INTERDITAR – paralisar a execução do contrato por estar em desacordo com o pactuado ou diante de graves descumprimentos pelo fornecedor ou riscos para a Administração;
- c) INFORMAR – manter-se sempre informado de todas as ocorrências contratuais e repassar às autoridades pró-ativamente aquelas que interfiram na gestão da Administração ou do Estado como um todo e mesmo todas as demais porventura requeridas, bem como noticiar os casos de afastamento em virtude de férias, licenças ou outros motivos, para que o substituto possa assumir a gestão do contrato, jamais deixando uma contratação sem acompanhamento (SAEB, 2010).

Ainda de acordo com o Manual, o gestor de contratos é o ordenador de despesas ou seu delegado em cada unidade demandante de contratações e deverá manter/aprimorar as seguintes qualidades: boa reputação ético-profissional; senso crítico; capacidade de negociação; proatividade; bom senso; discernimento; possuir conhecimentos específicos do objeto do

contrato a ser fiscalizado; conhecimentos jurídicos nas áreas: administrativa, trabalhista, previdenciária, fiscal/tributária, de medicina, higiene e segurança do trabalho; conhecimento documental, especialmente os referentes à constituição societária e certidões e disponibilidade para o encargo (SAEB, 2010).

A OT AGE nº 02/2017 elaborada pela AGE que orienta os órgãos e entidades do Poder executivo Estadual quanto à adoção de controles internos que contribuam para a gestão eficiente e eficaz da área de contratos, no seu Capítulo IV, considera a nomeação formal do gestor de contratos uma das práticas que deverá ser adotada pela Instituição quanto aos requisitos de controle interno; bem como a necessidade de definição formal, em portaria ou instrumento similar, das atribuições e responsabilidades do gestor e do fiscal de contratos (BAHIA, 2010).

No âmbito do HGRS, o acompanhamento dos contratos de serviços terceirizados é realizado por seus agentes públicos designados para a função de fiscais, cabendo ao setor de Coordenação de Contratos da Unidade a responsabilidade pela gestão de alguns contratos; os demais são fiscalizados por outras coordenações existentes e sob a gestão da Diretoria de Gestão da Rede Própria (DGRP) ou pela DG da Sesab, a depender da natureza do objeto.

A DGRP da Sesab<sup>1</sup>, responsável por implementar as políticas estaduais nos estabelecimentos de saúde sob gestão direta e indireta da Sesab, garantindo o acesso à assistência com qualidade e resolutividade, é uma unidade ligada à Superintendência de Atenção Integral à Saúde. Esta tem por finalidade formular, apoiar e acompanhar a implementação da Política de Atenção à Saúde no Estado da Bahia, bem como gerenciar,

---

<sup>1</sup> O órgão Sesab foi criado pela Lei nº 2.321, de 11 de abril de 1966. Tem como finalidade a formulação da política estadual de saúde, a gestão do Sistema Estadual de Saúde e a execução de ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde, em consonância com as disposições da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que constitui o SUS. Compete à Sesab formular política de saúde no Estado e implementar atividades de caráter político-estratégico, objetivando a criação de projetos de governo e mobilização de vontades políticas, recursos econômicos e organizativos; articularção com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal e com organizações não governamentais para a elaboração e condução de projetos intersetoriais; a regulação, avaliação e controle das ações descentralizadas; exercer a regulação do Sistema Estadual de Saúde, através da definição, acompanhamento e avaliação de normas, padrões e critérios de excelência para a gestão e funcionamento dos serviços de saúde; a promoção com equidade a distribuição de recursos, a definição e execução de uma política de educação permanente, diretamente, e em articulação com instituições de ensino em saúde; o desenvolvimento das de comunicação com a sociedade e com as instituições do setor de saúde; a cooperação com os municípios, subsidiando a construção de modelos assistenciais e de gestão; a promoção da captação de recursos junto às instituições públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais, para implementação das ações de saúde; a identificação das necessidades de avanços científicos e tecnológicos para o desenvolvimento dos serviços públicos de saúde no Estado e fomentar a realização de pesquisas; a implementação das ações de Auditoria no SUS/BA; e a execução de atividades correlatas. A Sesab possui uma rede de unidades de saúde que envolve Hospitais, Maternidades, Unidades de Pronto Atendimento 24h e de Emergência e Centros de Referência (INTRANET SESAB, 2021).

controlar e avaliar as unidades de saúde, sob administração direta e indireta, inclusive monitorar o desenvolvimento dos sistemas municipais de saúde.

A DG é um outro órgão da Sesab que tem por finalidade coordenar os sistemas formalmente instituídos, na sua área de atuação, executar as atividades de execução orçamentária, de administração financeira, de contabilidade, de recursos logísticos, de contratos e convênios, bem como acompanhar e subsidiar os processos licitatórios.

A gestão de contratos visa ao controle e ao acompanhamento dos contratos a fim de fiscalizar se os serviços estão sendo executados de maneira eficiente e eficaz, conforme previsto no contrato. É a área responsável por aplicar penalidades, averiguar responsabilidades, realizar as repactuações, conferência de documentações trabalhista e previdenciária, aditamento de contratos e acompanhar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato) (INTRANET, 2021)

A OT AGE nº 02/2017 prevê explicitamente a necessidade de ato formal de designação do agente público para a função de fiscal de contratos, nele contendo os esclarecimentos quanto às suas atribuições e responsabilidades.

O TCU e os doutrinadores possuem posição firmada que a designação/nomeação deverá ser por ato oficial específico da Administração e devidamente publicado, assim como juntado aos autos da contratação.

Assim é o entendimento da Revista Zênite (2011) de que a designação do representante para acompanhamento e fiscalização deve ser formal, por ato próprio ou por termos nos autos, a fim de que fique claro quem será o responsável da Administração por qualquer falha no acompanhamento/fiscalização dos termos do contrato firmado (REVISTA ZÊNITE, 2001)

Entre os entendimentos do TCU sobre gestão e fiscalização de contratos, destacam-se os seguintes:

**A) A Administração tem o poder-dever de fiscalizar a execução dos contratos administrativos.**

A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos (BRASIL, 2009).

**B) A Administração deve adotar controles internos eficazes nos procedimentos operacionais relativos à gestão contratual.**

Os mecanismos de controle de execução dos contratos administrativos devem ser transparentes, seguros e rastreáveis, de modo a permitir a verificação da quantidade e qualidade dos serviços prestados (Acórdão TCU 265/2010 – Plenário).

**C) A Administração deve indicar os nomes dos servidores responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização contratual.**

A nomeação genérica de servidores para atuarem como fiscais, sem especificação dos nomes nem dos contratos a serem fiscalizados, contraria o princípio da eficiência, por inviabilizar a atribuição de responsabilidade específica a determinado servidor (Acórdão 3676/2014 – 2ª Câmara).

Nomeie servidor para atuar na condição de fiscal de contratos, em atendimento ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão 100/2008 – Plenário).

Os fiscais, quando nomeados pela administração, devem ser cientificados de suas responsabilidades, e orientados sobre como devem efetivamente cumprir as suas atribuições. Somente a partir de então é que o fiscal poderá certificar-se da efetiva e eficaz execução dos serviços contratados para Instituição, de forma a cumprir as exigências técnicas e especificações, assim como, o cumprimento das normas exigidas pelo edital do certame (SANTOS, 2013).

Os servidores designados à tarefa de gerenciar e fiscalizar os contratos administrativos não podem se recusar a exercê-las, isto conforme o disposto no art. 175, inciso IV, da Lei nº 6.677/1994, que prevê a obrigação dos agentes públicos em cumprirem as ordens superiores.

Art. 175. São deveres do servidor:

I-Exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

[...]

IV-Cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais (BAHIA, 1994).

Incumbe por Lei nº 6.677/1994, art. 175 do Estatuto do Servidor Público do Estado da Bahia, o dever do servidor do cumprimento de ordens dos superiores; excepciona este dever justamente quando a determinação for manifestamente ilegal. Assim, não caracteriza insubordinação a recusa daquele servidor que não recebeu os instrumentos devidos para executar a sua função. Ao contrário, este, a partir do momento que executa a função, assume os riscos de possível responsabilização.

Conforme interpretação pacífica tanto da parte da doutrina quanto por parte do TCU, a designação como fiscal de contratos não pode ser recusada por não se tratar de ordem

manifestamente ilegal. Contudo, ainda que não possa ser recusada, o fiscal pode expor as deficiências e as limitações que o impeçam de exercer sua atividade com zelo. O Acórdão nº 2917/2010 do TCU orienta:

5.7.7. O servidor designado para exercer o encargo de fiscal não pode oferecer recusa porquanto não se trata de ordem ilegal. Entretanto, tem a opção de expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações que possam impedi-lo de cumprir diligentemente suas obrigações. A opção que não aceita é uma atuação a esmo (com imprudência, negligência, omissão, ausência de cautela e de zelo profissional) sob pena de configurar grave infração à norma legal (Acórdão nº 2917/2010- TCU-Plenário).

O Manual de Gestão de Contratos Saeb 2009 estabelece ainda que o fiscal deverá dispor de tempo hábil para executar suas atividades, considerando suas demais atribuições, sendo avaliada ainda a necessidade de designar tais atribuições em caráter de exclusividade diante da quantidade e complexidade dos contratos em cuja fiscalização o designado já atue.

Segundo Vieira (2014), diante de tantas atividades atribuídas aos fiscais de contratos, o gestor e os fiscais de contrato devem aprimorar o conhecimento sobre as legislações acerca da fiscalização de contratos. Além disso, considerando a especificidade do serviço contratado, o fiscal de contratos precisa apreender conhecimentos relacionados com a área técnica do objeto do serviço contratado a que procederá com a fiscalização. Nesse sentido, o Acórdão nº 1094/2013 do TCU orienta:

9.1.2. Designe fiscais considerando a formação acadêmica ou técnica do servidor/funcionário, a segregação entre as funções de gestão e de fiscalização do contrato, bem como o comprometimento concomitante com outros serviços ou contratos, de forma a evitar que o fiscal responsável fique sobrecarregado devido a muitos contratos sob sua responsabilidade (Acórdão 1.094/2013-TCU-Plenário).

Segundo o Manual de Gestão e Fiscalização da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (2014), O papel do “fiscal de contratos” se reveste de relevância para a Administração Pública. Exercer a função de fiscal de contratos, na esfera pública, exige capacitação e habilidade dos servidores públicos que se dedicam a essa atividade, além de toda uma estrutura que possa dar condições de trabalho e, principalmente, quantidade suficiente de servidores para que se possa realizar uma boa prática de fiscalização de contratos (ENAP, 2014).

Destaca-se aqui a importância em investir no treinamento e na capacitação dos gestores de contrato. Araújo e Rodrigues (2012) assinalam que ações voltadas para qualificar esses servidores são fundamentais, uma vez que o entendimento equivocado dos deveres do gestor,

bem como a falta de conhecimento técnico sobre o objeto do contrato sob sua responsabilidade, pode afetar o êxito da execução contratual, gerando perdas de eficiência nas atividades realizadas pela organização.

É importante que se tenha em mente que a atuação eficiente do fiscal pode evitar irregularidades na execução dos contratos. Portanto, é fundamental que o fiscal tenha conhecimento da sua vasta gama de atribuições e dos instrumentos que estão ao seu alcance para o exercício do seu mister. Caso atue de forma negligente, poderá ser responsabilizado civil, penal e administrativamente por eventuais danos que poderiam ter sido evitados (LIMA, 2016).

Responderá à fiscalização, em caso de omissão ou inexatidão, nos casos de: falta de constatação da ocorrência de mora na execução; falta de caracterização da inexecução ou do cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos; falta de comunicação às autoridades superiores, em tempo hábil, de fatos cuja solução ultrapasse a sua competência, para adoção das medidas cabíveis; recebimento provisório ou emissão de parecer circunstanciado pelo recebimento definitivo do objeto contratual pela Administração, sem a comunicação de falhas ou incorreções; emissão indevida da competente autorização para o recebimento, pela contratada, do pagamento (BAHIA, 2015).

Em se tratando dos contratos de serviços de mão de obra terceirizada, a Lei Estadual nº 12.949/2014 institui os mecanismos de controle do patrimônio público do Estado da Bahia, dispondo sobre provisões de encargos trabalhistas a serem pagos às empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua, no âmbito dos Poderes; pois a falha na fiscalização dessa natureza de contrato repercute na responsabilização subsidiária da Administração ante condenações e pagamentos de débitos trabalhistas.

Em 2020, o TCE/BA, com intuito de verificar o cumprimento das disposições legais pertinentes e a regularidade na aplicação dos recursos públicos, realizou inspeção na execução orçamentária e financeira na Sesab, no âmbito da DG, diante de reincidência de achados de auditorias anteriores, falhas de controle interno nos setores medulares da entidade e notícias veiculadas na mídia (TCE/BA, 2020).

A DG/Sesab é o órgão responsável pela execução dos contratos de fornecimento de mão de obra para a realização de serviços de suporte técnico e administrativo, como também de manutenção, conservação e limpeza dos prédios onde se situam as unidades da Sesab. Os serviços em questão são acompanhados e avaliados por fiscais designados em contrato, cabendo a eles a apuração do cumprimento das diversas obrigações da

prestadora, com vistas a garantir a qualidade dos serviços, tal como determinado nos respectivos pactos.

Os exames procedidos por essa auditoria evidenciaram falhas no controle interno da Diretoria da Sesab, destacando-se aquelas relacionadas com os fiscais: (III) Ausência dos Relatórios de Fiscalização dos processos de pagamento examinados; (V) irregularidades no acompanhamento da execução dos contratos, haja vista que as deficiências registradas pelos respectivos fiscais nas unidades de saúde nem sempre resultaram em notificação à empresa responsável, como também foram verificadas situações em que, apesar de emitida a notificação, esta não resultou em adoção das providências necessárias pela prestadora, de modo que as inconformidades permaneceram em grande número e sem resolutividade durante o período sob exame. Além disso, observa-se que alguns fiscais das unidades carecem da devida orientação quanto ao preenchimento do Atestado de Prestação do Serviço (TCE/BA, 2020).

O servidor público, no exercício das atribuições de fiscal de contratos, deve, obrigatoriamente, cumprir a lei, respeitar as normas procedimentais aplicáveis e o teor do contrato, a fim de evitar eventuais responsabilizações, pois sua omissão ou prática de qualquer ação que resultar em vantagem indevida ao contratado, ou ainda “admitir”, “possibilitar” e “dar causa” a qualquer ato ilegal, responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular das atribuições que lhe foram confiadas, conforme dispositivos insertos na Lei nº 8.666/1993 (ENAP, 2014).

Diante do exposto, tem-se que a atuação do fiscal de contratos deve se pautar na prevenção, para que as irregularidades sejam identificadas a tempo de serem corrigidas. Para Alves (2004), não se pode esperar a finalização da execução do contrato para constatar que esse não atendeu às especificações do contrato, o que retardaria a entrega do objeto e acarretaria prejuízo ao interesse público. Portanto, o acompanhamento da execução do contrato deve ocorrer de forma a prevenir eventuais falhas que causem prejuízos ao erário, bem como indicar a responsabilização dos agentes envolvidos nesse processo.

Torna-se essencial não apenas a designação de fiscais e agentes de contratos com qualificação técnica apropriada para assumirem seu papel, mas que a Administração Pública também promova meios para capacitar seus servidores para que executem suas funções com zelo e dedicação. Não estando capacitados, e percebendo-se isso por falha da Administração pela ausência de instrumentos, estes profissionais não podem ser penalizados pelo que não lhes foi dada oportunidade (VIEIRA, 2014).



O acompanhamento eficiente na fiscalização do contrato propicia melhor qualidade na prestação de serviços, assim como reprime desperdícios de recursos públicos que possam ocorrer durante o deslinde contratual.

Mesmo diante dos esforços despendidos pelos gestores no cuidado do bem público, os contratos administrativos 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.

Besanko e colaboradores (2012) entendem que uma relação principal/agente, ou uma relação de agência, ocorre quando uma parte (o agente) é contratada por outra (o principal) para realizar ações ou tomar decisões. Dessa relação, surgem as figuras do principal e do agente, sendo que o primeiro se situa no centro das relações de todos os interessados na empresa; já o segundo é um agente contratado, podendo ser empregados, fornecedores, clientes, concorrentes, acionistas, credores, reguladores e governos. Dentro dessa relação, entre o principal e o agente, ocorre uma assimetria de informações, pois o agente tem acesso a dados que o principal não tem e vice-versa.

Para Jensen e Meckling (1976), a teoria da agência trata do relacionamento entre agentes nas trocas econômicas, em que um ator (o principal) tem poder sobre o comportamento de um outro ator (o agente) em seu favor, e o bem-estar do principal sofre influência das decisões do agente, ou seja, a sociedade é concebida como uma rede de contratos, explícitos e implícitos, os quais estabelecem as funções e definem os direitos e deveres de todos os participantes.

Toda relação de agência pode sugerir, a princípio, uma busca de eficiência, pois o principal, por não dispor de experiência, tempo, competência, capacitação, confere ao agente a tarefa de gerenciamento de recursos ou execução de atividades. Entretanto, se ambas as partes têm como objetivo a maximização da própria utilidade, existe uma boa razão para acreditar que o agente nem sempre agirá de acordo com os interesses do principal (JENSEN; MECKLING, 1976).

Nesse contexto, a informação assimétrica na relação contratual pode ser vislumbrada quando uma das partes, a Administração Pública, por intermédio da figura do fiscal de contratos, detém significativamente menos informação sobre o conteúdo técnico do serviço avençado, sobre a real capacidade técnico-operativa ou sobre a capacidade econômico-financeira da empresa contratada. Esta, percebendo esse desconhecimento, ou seja, a incapacidade técnica do fiscal de contratos designado, aproveita-se financeiramente da

situação, impondo prejuízos ao erário ao não respeitar ou cumprir cabalmente as condições previamente ajustadas (SILVA, 2011).

Devido à grande probabilidade do agente ao oportunismo, haverá ainda, segundo os autores, dois tipos de problemas: a seleção adversa e o risco moral. A seleção adversa (fase pré-contratual) decorre da escolha equivocada (empresa inidônea), *periculum in elegendo*; e o risco moral (fase pós-contratual) advém da má fiscalização ou da fiscalização inapta tecnicamente, a qual deixa a Administração Pública à mercê da empresa privada, *periculum in vigilando*.

Apesar das precauções previstas nas mais diversas leis e atos normativos, visando eliminar os vieses oriundos da assimetria de informação, inúmeras variáveis interferem e influenciam no processo de escolha da empresa licitante e no desempenho funcional do fiscal de contratos, tais como: a complexidade do objeto licitado, a definição clara e precisa do objeto, a elaboração do projeto básico, a disponibilidade de pessoal capacitado tecnicamente no Órgão para apoiar a elaboração do ato convocatório e a condução do certame, a publicidade dada ao edital etc. (SILVA, 2011).

Segundo Rocha e Mendes (2005), o monitoramento e as atividades de controle representam técnicas adotadas com o objetivo de avaliar e restringir o comportamento dos agentes. À luz da Lei nº 8.666/1993, apreende-se que o fiscal de contratos é um instrumento de controle da Administração Pública e deve estar apto tecnicamente a rejeitar “Art. 76. [...] no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato” (BRASIL, 1993).

Para Santos, Pinheiro e Queiroz (2014), um planejamento embasado 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. Nesse sentido, para alcançar esse objetivo, é preciso que a Administração se cerque de ferramentas efetivamente capazes de mensurar a eficácia dos serviços prestados, como o IMR, cujo advento remete à IN nº 5/2017 do MPDG.

O IMR é uma 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 apresentados no instrumento convocatório (edital), evitando desordens entre a efetiva execução contratual e as eventuais sanções aplicadas às empresas.

Então, para contratos cuja natureza seja complexa, o fiscal necessita possuir conhecimento técnico específico para o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, para estar apto a criticar, exigir correção e não atestar o serviço prestado em desacordo com as cláusulas do contrato.

Sendo incapaz tecnicamente de acompanhar e fiscalizar a execução contratual, o fiscal transfigurar-se-á em um “fantoche”, um mero atestador de faturas ou notas fiscais.

A condição de refém supramencionada deriva de uma eventual má-fé da empresa contratada alinhada à inaptidão técnica da fiscalização do contrato; pois, se a empresa for idônea, prestará o serviço nas condições preestabelecidas e receberá o valor “justo avençado” não trazendo danos ao erário, ainda que o fiscal de contratos não detenha conhecimento técnico específico ao objeto contratual. Porém, se a empresa for inidônea, estiver de má-fé, e a fiscalização for inócua, seguramente o serviço não será prestado nas condições contratuais, e a Administração Pública indubitavelmente incorrerá em prejuízos de ordem financeira (SILVA, 2011).

Da assimetria de informação, sob a perspectiva econômica, nascem os empecilhos do acompanhamento e da fiscalização da execução contratual, bem como a obrigação funcional da autoridade competente, ao designar o fiscal de contratos, previamente considerar seu conhecimento técnico *vis-à-vis* a complexidade do objeto avençado (SILVA, 2011).

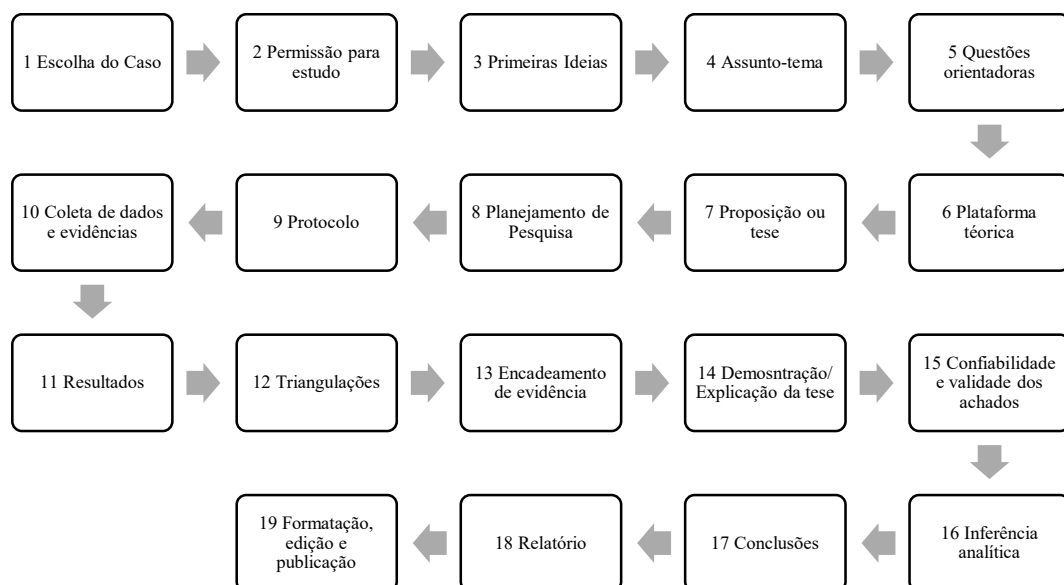
### 3 METODOLOGIA

Esta seção destina-se a apresentar o percurso metodológico desta pesquisa. Para tal, optou-se pela realização de um estudo de caso único no HGRS, tendo como recorte temático a fiscalização de contratos, circunscrevendo o papel do fiscal nesse processo. O *locus* do estudo é uma Unidade Hospitalar ligada à Sesab, sob direção da DGRP, a qual é responsável por implementar as políticas estaduais de saúde nos estabelecimentos de saúde sob gestão direta e indireta da Sesab, garantindo o acesso à assistência com qualidade e resolutividade.

O estudo de caso, segundo Yin (2015, p. 2), é considerado o mais adequado quando se pretende investigar o “como” e o “porquê” de um conjunto de eventos contemporâneos. O referido autor assevera que o estudo de caso é uma investigação empírica que permite o estudo de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Nesta pesquisa, o estudo de caso apresentou-se como o mais indicado para caracterizar a percepção dos fiscais de contratos da Unidade Hospitalar em estudo quanto à fiscalização dos Contratos de serviços contínuos da Sesab.

Esse estudo de caso único traz como recorte temporal o período compreendido entre 2014 e 2021. Para análise, cumpriram-se as fases apresentadas na Figura 1:

**Figura 1** – Processo de um Estudo de Caso



Fonte: Adaptado de Martins (2008).

A escolha do caso [fase 1] não se deu na fase inicial da procura pelo caso específico, ao contrário, ocorreu após a análise dos diferentes hospitais públicos da cidade de Salvador. A Escolha do HGRS sobreveio após a avaliação dos relatórios de auditoria na Sesab e por considerar que a Unidade escolhida é a maior entre os hospitais públicos da Bahia e da região Nordeste, apresentando contratos de prestação de serviços nas mais diversas especialidades.

Após a escolha do Caso, buscou-se a aprovação do Diretor Administrativo para a obtenção da permissão para a realização do estudo [fase 2]. Após a escolha da Unidade, passou-se para as fases 3 e 4 – primeiras ideias e assunto-tema. Nessa etapa, definiram-se o recorte temporal [2014 e 2020] e as tipologias de contratos a serem avaliados no estudo.

Para efeito desta pesquisa, foram considerados os contratos de prestação de serviços de natureza contínua que se encontraram vigentes na Instituição estudada. Conforme IN Saeb nº 014/2014, contratos de serviço terceirizado de natureza contínua são os que têm por objeto a execução indireta de atividades básicas de caráter geral, acessórias, instrumentais ou complementares de interesse e necessidade permanente da Administração; e de execução protraída de forma contínua no tempo, cuja interrupção pode causar riscos ou prejuízos à Administração Pública.

Optou-se por estudar essa modalidade pelo fato de que esses exigem maior atuação dos agentes envolvidos na fiscalização, pelo tempo de duração (que pode ser de até 60 meses), pela relevância dessas contratações, já que se referem aos serviços essenciais para o funcionamento da instituição, e/ou pela complexidade do objeto. Definiram-se também os sujeitos a serem entrevistados. Após essas definições basilares, partiu-se para a formulação da questão de investigação: **“Como os fiscais de contratos percebem a estrutura e o apoio da Instituição durante o acompanhamento do contrato?”** [fase 5]. Seguindo o processo de um estudo de caso, na fase 6, buscou-se a consolidação do referencial teórico que dá suporte à análise. Após tal definição, foram realizadas as proposições com a definição dos elementos delineadores da pesquisa [fase 7].

De posse dos elementos estruturantes de uma pesquisa, partiu-se para o planejamento [fase 8], com a definição de: protocolo de pesquisa [fase 9] e instrumentos de coleta de dados, buscando as evidências [fase 10].

Como principal instrumento, optou-se inicialmente por um roteiro de entrevista. O primeiro roteiro de entrevista foi enviado para dois auditores no mês de agosto de 2020. Os auditores realizaram a entrevista com dois fiscais de contratos, ligados a duas Unidades de Saúde distintas, nos dias 14 e 15 de setembro de 2020, com objetivo de validar o instrumento.

Nessa fase, considerada como fase exploratória, os instrumentos foram ajustados com base nas contribuições dos dois auditores obtidas nas duas entrevistas realizadas presencialmente na Sesab. Após essa etapa, o roteiro de entrevista, planejado como instrumento de coleta de dados, foi validado.

Apesar da validação do instrumento, ele não pode ser aplicado conforme planejado, sofrendo uma adaptação no modo de aplicação – de entrevista para questionário composto por questões abertas. Tal escolha deveu-se às condições sanitárias vivenciadas em Salvador em função da pandemia causada pelo novo coronavírus (covid-19), sendo identificado no Brasil o primeiro caso no final de fevereiro de 2020, resultando em milhares de vidas perdidas, o que levou à adoção de medidas rígidas de distanciamento social no intuito de evitar a rápida contaminação do número de infecções e o colapso do sistema de saúde. As mudanças ocorridas pelo isolamento social geraram impactos sociais, econômicos, culturais, bem como implicações para a realização de pesquisas, as quais precisaram se adaptar, o que ocorreu também no percurso desta pesquisa.

Diante disso, em função da medida sanitária de distanciamento social e de casos ativos de covid-19 na instituição Hospitalar pesquisada, as entrevistas presenciais ficaram inviabilizadas. Portanto, fez-se necessário alterar a estratégia da coleta de dados para contemplar adaptações e novos recursos que permitissem a continuidade desta pesquisa, passando-se de modelo de entrevista para questionário, como destacado anteriormente.

Para evitar contato direto com os entrevistados, os questionários foram concentrados na Unidade e distribuídos pela secretária do Diretor Geral. Os entrevistados solicitaram prazo de resposta de uma semana, por causa do acúmulo de tarefas rotineiras e substituições de servidores afastados após testagem positiva para o novo coronavírus. O questionário foi respondido sem a identificação do participante, e na ausência do pesquisador, buscando do fiscal uma resposta mais livre e permitindo que assumisse posições que talvez o intimidasse mediante a presença física do pesquisador (VERGARA, 2012). Passado esse tempo, oito questionários foram resgatados na Unidade, pela pesquisadora; e um, respondido virtualmente, foi encaminhado por e-mail.

Para além da aplicação do questionário, foram realizados outros levantamentos de informação por meio de documentações indireta e direta – livros, manuais, legislações e contratos. Estas são explicadas por Marconi e Lakatos (2003), sendo a documentação indireta o recolhimento de informações prévias sobre o campo de interesse; e a documentação direta, o levantamento de dados, realizado no próprio local.

Para a classificação da pesquisa, tomou-se como base a taxionomia apresentada por Vergara (1991), que a qualifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Assim, quanto aos fins, o estudo de caso é classificado como descritivo, já que busca descrever as características do processo de fiscalização de contratos na Sesab, bem como detalhar mecanismos utilizados na gestão dos contratos e identificar principais dificuldades e os desafios vivenciados pelos fiscais de contratos utilizando-se de aplicação de questionário, sendo, portanto, um estudo de caso único e descritivo do HGRS.

Quanto aos meios, foram utilizadas diferentes tipologias de pesquisa para levantamento de dados primários e secundários. As pesquisas – bibliográfica e documental – foram utilizadas para levantamento de dados secundários, buscando prover a fundamentação teórica do trabalho. Esta foi realizada por meio de consultas a livros, a artigos, a legislações oriundas do governo federal e estadual, acórdãos do TCU, decretos e *websites* que tratam sobre o tema, realizando-se um levantamento de informações na Instituição pesquisada, examinando, principalmente, o quantitativo de contratos administrativos vigentes e os relatórios de auditoria de contratos de serviços SUS/Sesab quanto às inconformidades referentes à fiscalização de contratos.

Yin (2015), aponta que as fontes mais utilizadas nos estudos de caso são: documentação, registro em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos e outros documentos pessoais, agendas, anúncios e minutas de reunião, documentos administrativos, estudos formais ou recortes de notícias. Os registros de arquivos podem ser: arquivos disponibilizados pelos governos federal, estadual e local; registros de serviços; registros operacionais; mapas e gráficos; dados de levantamento produzidos por outros sobre o caso.

A abordagem do estudo pode ser considerada qualitativa, pois concebe análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado. A abordagem qualitativa visa destacar características não observadas por meio de um estudo quantitativo (RAUPP; BEUREN, 2006).

Após levantamento dos dados, com organização e transformação dos dados em informações válidas para o estudo [fase 11], foi realizada a triangulação [fase 12], com o encadeamento das evidências [fase 13], que se constitui importante etapa de pesquisa para a construção consolidada de um estudo de caso. Entende-se a triangulação como um procedimento que combina diferentes métodos de coleta de dados, distintas populações (ou amostras), diversas perspectivas teóricas e diferentes momentos no tempo, para consolidar suas

conclusões a respeito do fenômeno que está sendo investigado (ZAPPELLINI; FEUERSCHÜTTE, 2015).

Segundo Yin (2015), as múltiplas fontes de evidências proporcionam diversas avaliações do mesmo fenômeno; e, em muitos estudos de caso, o fenômeno de interesse pode pertencer a um evento comportamental ou social, com a descoberta convergente assumindo implicitamente uma única realidade, aumentando a precisão dos resultados.

O Quadro 4 apresentado a seguir demonstra os documentos utilizados na coleta de dados com as suas respectivas finalidades e achados, validando as etapas 14 e 15, que são: demonstração/explicação da tese e confiabilidade e validade dos achados, levando para a fase 16, que viabiliza a inferência analítica apresentada na seção 4 desta dissertação.

**Quadro 4** – Documentos referencias da Pesquisa Documental

<b>Período</b>	<b>Documento</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Achados</b>
2014 a 2020	Relatório de Auditoria de contratos Sesab	Verificar em quais Unidades Hospitalares auditadas foram apontadas as constatações inconformes relacionadas com a fiscalização dos contratos; para, a partir daí, selecionar as Unidades mais problemáticas para o estudo.	Evidências objetivas: atraso na publicação da nomeação dos fiscais, ausência de treinamento, acúmulo de função, incapacidade técnica para assumir essa responsabilidade em nome do Estado.
2014 a 2020	Contratos ativos relacionados na Intranet Sesab	Verificar a designação dos fiscais, para possível entrevista; Avaliação do objeto e prazo de vigência; Avaliação da cláusula referente a fiscalização do contrato [obrigações do contratante e do contratado].	Número de Contratos ativos Relação de fiscais designados [definição de entrevistados] Valores e prazos Adesão a legislação vigente.
2020	Contratos Ativos relacionados na Unidade	Cruzar informações da listagem de contratos apresentada pela Unidade e dos listados na Intranet da Sesab; Verificar a designação dos fiscais, para possível entrevista; Avaliação do objeto e prazo de vigência; Avaliação da cláusula referente à fiscalização do contrato [obrigações do contratante e do contratado].	Número de Contratos ativos Relação de fiscais designados [definição de entrevistados] Valores e prazos Adesão a legislação vigente.

Fonte: Elaboração própria (2020).

Em relação à escolha dos contratos, no primeiro momento, foi consultado o Sistema de Saúde da Auditoria do SUS/BA, conhecido como SISAUD, para verificar, a partir do ano de 2014, quais Unidades de Saúde do Estado da Bahia localizadas na região metropolitana de Salvador tiveram seus contratos de serviços terceirizados de natureza contínua auditados, em



quais Unidades foram detectadas falhas quanto à fiscalização dos contratos apontadas pela auditoria, bem como os procedimentos adotados pela Unidade para sanar a inconformidade encontrada.

A partir daí, buscou-se levantar o total de todos os contratos de prestação de serviços firmados pela Sesab, no *site* da Intranet na pasta de contratos digitalizados, contabilizando-se 118 contratos ativos. De posse dessa informação, separou-se por Unidade Hospitalar para identificar a Instituições que mais apresentaram contratos. Utilizaram-se, como critério de exclusão para esse estudo: os contratos celebrados em Unidades Hospitalares de Gestão Indireta, em Hospitais localizados fora da região metropolitana de Salvador; os contratos de bens de consumo; e os contratos indenizatórios, ou seja, contratos que perderam sua vigência, mas que continuam oferecendo serviços ao Estado sem a devida cobertura contratual.

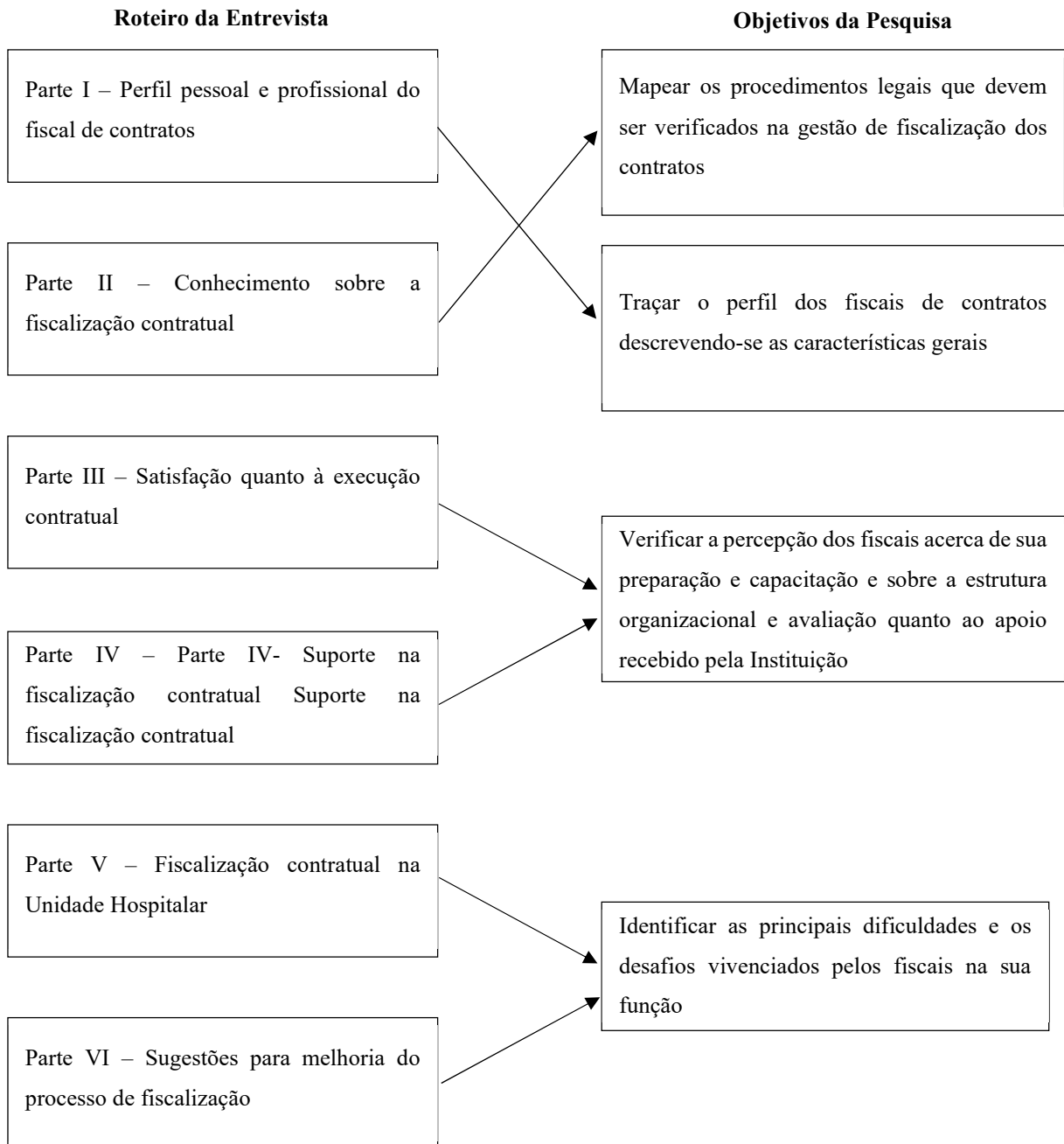
Escolhida a Unidade – HGRS –, o primeiro passo foi confrontar a lista de contratos ativos retirados na Intranet Sesab e a lista de contratos concedida pela Unidade; identificando-se as distorções de informações, foram feitos os ajustes necessários. Dessa forma, foram 21 contratos de serviços sob fiscalização e gestão da Unidade, 6 contratos de serviços sob fiscalização da Unidade geridos pela Sesab, e 13 contratos de serviços de terceirização de mão de obra sob fiscalização do Hospital, porém geridos pela Sesab; totalizando-se assim 39 contratos de prestação de serviços no valor mensal de R\$ 16.055.674,60, conforme Apêndice B.

Dos contratos apresentados, foram selecionados 18 contratos vigentes de prestação de serviços de natureza contínua, correlacionados a oito fiscais de contratos da Unidade. Não houve critério de seleção de sujeitos da pesquisa, todos os fiscais de contratos dos contratos selecionados foram convidados para participar da investigação, não ocorrendo rejeições por parte dos respondentes. De acordo com Triviños (2013), a decisão dos sujeitos participantes da pesquisa, na pesquisa qualitativa, pode ser feita intencionalmente, considerando uma série de condições, como: sujeitos que sejam essenciais para o esclarecimento do assunto em foco, facilidade para se encontrar com as pessoas, tempo dos indivíduos para a entrevista, entre outros aspectos.

Os contratos foram selecionados utilizando-se como critério a natureza contratual, ou seja, contratos de prestação de serviços contínuos por serem mais duradouros e dispendiosos para o Estado, na sua maioria, necessitando-se de profissionais capacitados para exercerem a fiscalização e o controle do erário; representando custos mensais no valor referente à R\$ 4.036.202,85.

Ao avaliar os contratos, resultados dos questionários e demais dados levantados, foi possível construir a relação entre as questões abertas e os objetivos da pesquisa, conforme apresentados na Figura 2.

**Figura 2** – Relação entre questionários e os objetivos da pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2020).

A estrutura da pesquisa de campo elaborada pela pesquisadora foi organizada sob a forma de um questionário composto de seis partes. A primeira buscava conhecer o perfil pessoal

e profissional do entrevistado; as demais partes: apresentavam questionamentos acerca do conhecimento sobre a fiscalização contratual (parte II); satisfação quanto à execução do contrato (parte III); suporte na fiscalização contratual (parte IV); fiscalização contratual nas Unidades Hospitalares (parte V); e sugestões para melhoria do processo de fiscalização (parte VI), propondo-se uma fiscalização mais eficiente.

Para Vergara (1991), o tratamento dos dados, refere-se àquela seção na qual se explicita para o leitor como se pretende tratar os dados, justificando porque tal tratamento é utilizado para alcançar os objetivos da pesquisa, Já Bardin (2011) entende que, na fase de interpretação dos dados, o pesquisador precisa retornar ao referencial teórico, procurando embasar as análises, dando sentido às interpretações. Assim, os dados produzidos são analisados e comparados com o referencial teórico para respaldar as conclusões do estudo, conforme categorias e subcategorias (Figura 2). De forma resumida, o Quadro 5 a seguir demonstra a maneira como foi realizada a pesquisa

**Quadro 5** – Etapas do desenho metodológico da pesquisa

<b>Etapas</b>	<b>Objetivos específicos</b>	<b>Técnicas de metodológicas</b>
<b>Etapa 1</b>	Mapear os procedimentos legais que devem ser verificados na gestão de fiscalização dos contratos terceirizados com foco nos fiscais de contratos, à luz da legislação que normatiza essa atividade.	<b>Pesquisa documental:</b> contratos e termos de referência; manuais de procedimentos, como o Manual de Gestão de contratos da SAEB, Instruções Normativas do Estado e Legislações <b>Pesquisa bibliográfica:</b> livros, artigos, teses e dissertações na área de conhecimento do Direito e da Administração Pública.
<b>Etapa 2</b>	Traçar o perfil dos fiscais HGRS, descrevendo-se as características gerais dos servidores que estão à frente da execução dos contratos terceirizados, analisando-se as informações referentes a idade, cargo, formação acadêmica, quantidade de anos no serviço público, tempo de experiência como fiscal, dentre outras informações.	Questionário aplicado com os fiscais de contratos de serviços continuados nas Unidades Hospitalares
<b>Etapa 3</b>	Verificar a percepção dos fiscais de contratos acerca de sua preparação e capacitação e sobre a estrutura organizacional e avaliação quanto ao apoio recebido pela Instituição	Questionário aplicado com os fiscais de contratos de serviços continuados nas Unidades Hospitalares.
<b>Etapa 4</b>	Identificar quais são as principais dificuldades e os desafios vivenciados pelos fiscais nessa função, inclusive, elencar as atividades que os fiscais de contrato possuem maior dificuldade em realizar	Questionário semiestruturado: aplicado com os fiscais de contratos de serviços continuados nas Unidades Hospitalares

Fonte: Elaboração própria (2020).

## 4 HOSPITAL GERAL ROBERTO SANTOS: O CASO EM ESTUDO

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa sobre o HGRS. Inicialmente, para melhor compreensão do objeto de estudo, são apresentadas as informações acerca da Instituição: um breve histórico; suas características; porte e a gestão de contratos na Unidade. Posteriormente, são apresentados os dados sobre o perfil dos fiscais da Instituição, descrevendo-se as características gerais dos servidores que estão à frente da execução dos contratos terceirizados, analisando-se as informações referentes a: idade, cargo, formação acadêmica, quantidade de anos no serviço público, tempo de experiência como fiscal, entre outras informações; em seguida, a percepção dos fiscais de contratos envolvidos sobre o processo de fiscalização, a dinâmica de atuação dos fiscais de contrato, a estrutura e o apoio institucional direcionados ao cumprimento dessa função; e, por último, as principais dificuldades e os desafios vivenciados pelos fiscais na sua função.

### 4.1 CARACTERIZAÇÃO DO HOSPITAL EM ANÁLISE

Inaugurado em 5 de março de 1979, o HGRS é uma Unidade Hospitalar de grande porte, com oferta de ações assistenciais de média e alta complexidade nas modalidades: ambulatorial e de internação hospitalar, de caráter eletivo de urgência e emergência, nas especialidades Clínica, Cirúrgica, Obstétrica e Pediátrica. É certificado pelo Ministério da Educação como Hospital de Ensino contando com programas de Residência Médica, entre os quais: Clínica Médica, Cirurgia Geral, Ginecologia e Obstetrícia, Anestesiologia, Gastroenterologia, Endocrinologia, Neurocirurgia, além de Residência Multiprofissional. Desenvolve e estimula atividades científicas, dispondo de um Comitê de Ética em Pesquisa registrado no Ministério da Saúde, integrando a Rede Nacional de Pesquisa e a Rede Universitária de Telemedicina (RUTE).

Considerado maior Hospital público do Estado da Bahia, de acordo com o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), dispõe de 702 leitos. Destes, 96 referem-se à terapia intensiva adulto; 16, à terapia intensiva pediátrica; e 25, à terapia intensiva neonatal.

Além dessas características, a Instituição é oficialmente um Centro de Referência de Alta Complexidade em Neurologia e referência, ainda, nos serviços de emergência, hemorragia digestiva, nefrologia, pediatria, clínica médica, cirurgia bucomaxilofacial, cirurgia geral,

neurocirurgia, cirurgia pediátrica e neonatal, cirurgia vascular e maternidade de alto risco, entre outras especialidades médicas.

Conta com serviço de apoio de lavanderia, serviço social, ambulância, serviço de manutenção de equipamentos, nutrição e dietética, necrotério, banco de leite, lactário, farmácia, central de esterilização de materiais, exames hormonais, serviço de vigilância em saúde, serviço de diagnóstico por laboratório clínico, transplante, acompanhamento do pré-natal de alto risco, serviço de práticas integrativas e complementares, assistência fisioterapêutica cardiovasculares, fístula arteriovenosa sem enxerto, serviço de fisioterapia, assistência fisioterapêutica em queimados, serviço de atenção à saúde reprodutiva, laboratório, setor de imagem, agência transfusional, atenção em urologia, serviço de atenção à saúde do trabalhador, entre outros (SESAB, 2021).

#### 4.2 O CONTEXTO DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO HGRS

Contextualizando a gestão e a fiscalização da Unidade, os contratos administrativos firmados são precedidos de processo licitatório, obedecidos pelas disposições da Lei Estadual nº 9.433/2005, da Lei Complementar nº 123/2006 e das normas gerais da Lei nº 8.666/1993, já mencionadas neste estudo, priorizando a modalidade pregão eletrônico. A formalização contratual ocorre em conformidade ao Termo de Referência disponibilizado pela Procuradoria Geral do Estado da Bahia, e divulgado como anexo do edital de licitação.

Durante o processo de formalização contratual, compete ao setor requisitante pela indicação do fiscal e à autoridade competente do setor de licitações a responsabilidade pela designação formal dos indicados. O Acórdão 3.016/2015 do TCU recomenda a nomeação do fiscal antes da assinatura do contrato e que se tenha a participação do fiscal em todo o processo de contratação.

A portaria de nomeação do gestor e dos fiscais deve ser específica para cada contrato objeto de fiscalização, evitando-se a prática indevida adotada por alguns órgãos de proceder à eleição genérica de um número de servidores como fiscais (ENAP, 2021).

A Coordenação de Gestão de Contratos Administrativos da Unidade tem a função de administrar e acompanhar contratos, analisar viabilidade técnica e econômica e controlar custos e cumprimento dos prazos, garantias contratuais e qualidade dos serviços, garantindo o cumprimento de todas as condições contratuais quanto à qualidade e a quantidade dos serviços licitados. Outrossim, comunicar a autoridade competente sobre a necessidade de abertura de

nova licitação, antes do término da vigência contratual, elaborar os documentos referentes à fase interna dos processos licitatórios e aditivos, Bem como instruir processos de pagamentos dos contratos e das faturas para pagamentos na Sesab e no HGRS.

O setor é composto por uma coordenadora, servidora da Unidade, duas enfermeiras e um auxiliar administrativo, apresentando as seguintes ações: executar a fiscalização de contratos administrativos tanto de contratos realizados indiretamente pela Sesab quanto diretamente pela Unidade; gerir, fiscalizar e atestar os serviços contratados diretamente pela Unidade aos fiscais designados; fiscalizar e formalizar os contratos à Superintendência de Atenção integrada à Saúde e a DG (Sesab).

Atualmente, a Coordenação de Contratos é responsável por fiscalizar 25 contratos. Desses, 11 são fiscalizados e geridos pelo HGRS, enquanto 14 são fiscalizados pelo HGRS, mas sob gestão da Sesab. Apesar de se tratar de Coordenação de Contratos, nem todos os contratos de prestação de serviços existentes na Unidade estão sob sua fiscalização. Os contratos referentes à manutenção, como também alguns contratos terceirizados de mão de obra, por exemplo, não estão ligados à Coordenação de Contratos. Conforme a OT AGE nº 02/2017 BA, deve-se adotar uma área (Coordenação de Contratos ou similar) formalmente instituída, com competência para fazer o acompanhamento e o monitoramento de todos os contratos da Unidade; o que não ocorre no HGRS – são 11 fiscais para 39 contratos de prestação de serviços.

Os resultados obtidos por meio dos instrumentos de coleta de dados – o questionário – visou responder aos objetivos específicos propostos vinculados a essa temática, a saber: traçar o perfil dos fiscais do Hospital Estadual, descrevendo-se as características gerais dos servidores que estão à frente da execução dos contratos terceirizados, analisando-se as informações referentes ao cargo, formação acadêmica, quantidade de anos no serviço público, tempo de experiência como fiscal, entre outras informações; verificar a percepção dos fiscais de contratos acerca de sua preparação e capacitação para a atuação de fiscalização, bem como sobre a estrutura organizacional e a avaliação quanto ao apoio recebido pela Instituição; e identificar as principais dificuldades e os desafios vivenciados pelos fiscais na sua função.

## 5 RESULTADOS OBTIDOS

### 5.1 PERCEPÇÃO DOS FISCAIS DE CONTRATOS ACERCA DA SUA PREPARAÇÃO, CAPACITAÇÃO E APOIO RECEBIDO PELA INSTITUIÇÃO

Descrevendo-se as características gerais dos servidores que estão à frente da execução dos contratos terceirizados e analisando-se as informações referentes ao cargo, formação acadêmica, quantidade de anos no serviço público, tempo de experiência como fiscal, entre outras informações, verificou-se o delineamento do perfil, conforme apresentado no Quadro 6.

**Quadro 6** – Perfil dos Fiscais de Contratos do HGRS, 2021

Respondente	Cargo	Maior formação	Tempo de serviço na Instituição	Especialidade	Objeto contrato	Tempo de atuação na fiscalização contratual
1	Coordenador	Especialização	28 anos	Enfermeiro	Higienização	15 anos
2	Coordenador	Especialização	18 anos	Farmacêutica	Serviço de Manipulação	6 anos
3	Coordenador	Mestrado	13 anos	Enfermeira	Alimentação	2 anos
4	Coordenador	Graduação	45 anos	Não informado	Manutenção preventiva e corretiva	35 anos
5	Diretor	Mestrado	14 anos	Nutricionista	Alimentação	3 meses
6	Coordenador	Pós-Graduação	5 anos	Não informou	Serviço de Arquivamento	5 anos
7	Coordenador	Mestrado	2 anos	Bioquímico	Serviço de Laboratório	2 anos
8	Coordenador	Mestrado	10 anos	Engenheiro Clínico	Serviço de Manutenção	1 ano

Fonte: Dados extraídos do Questionário aplicado (2021).

Esses dados revelam informações importantes quanto ao grupo de fiscais de contratos da Unidade. Por meio deles, foi possível apurar que todos os servidores que atuam nas atividades ligadas à fiscalização possuem formação de nível superior. Dos oito fiscais de contratos que participaram da pesquisa, um possui nível superior, três apresentam nível de especialização e quatro têm nível de mestrado. Pode-se verificar também o tempo vasto de atuação desses servidores no serviço público, bem como na função de fiscal de contratos.

Conforme destacado no Quadro 6, a fiscalização dos contratos é realizada por enfermeiros, nutricionista, farmacêutico, engenheiro, bioquímico, os quais se dedicam às suas atividades-fim e as acumulam com o cargo de coordenador/diretor e fiscal de contratos. Uma

equipe formada por servidores que possuem nível superior representa um ganho para qualquer instituição, principalmente naquelas que lidam com processos como os de gestão e fiscalização. Esse resultado é positivo e relevante devido ao nível de complexidade nas legislações que competem à fiscalização de contratos que exigem do fiscal de contratos um intelecto que facilite a interpretação dessas normatizações e cláusulas presentes nos contratos de prestação de serviços.

Tanto as leis federais quanto as leis do Estado da Bahia que tratam sobre fiscalização e gestão contratual não fazem referência expressa ao perfil do fiscal de contratos. Contudo, em face da relevância do encargo, a doutrina, os manuais, as cartilhas e as orientações técnicas de órgãos públicos buscam preencher a lacuna. É o que prega, por exemplo, o Manual de Gestão de Contratos do Estado da Bahia, publicado no ano de 2010, que detalha o perfil do fiscalizador de contratos devendo este manter e aprimorar as seguintes qualidades: boa reputação ético-profissional; senso crítico; capacidade de negociação; proatividade; bom senso; discernimento; possuir conhecimentos específicos do objeto do contrato a ser fiscalizado; conhecimentos jurídicos nas diversas áreas.

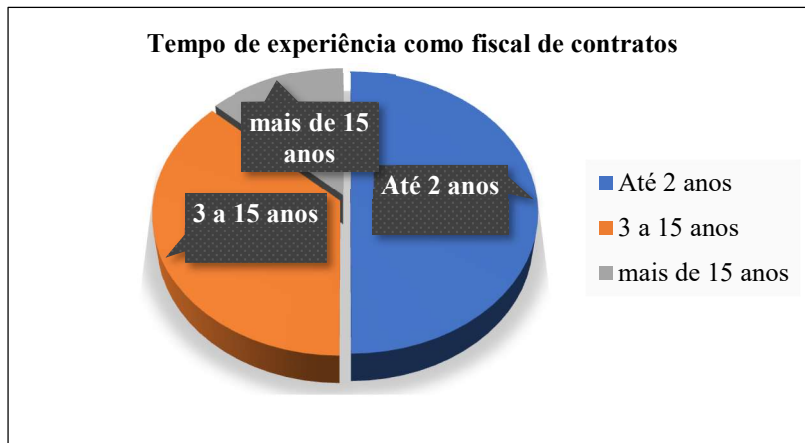
Para Ferreira (2017), no exercício de suas atribuições, o fiscal deverá saber se expressar bem e com clareza por escrito, já que ele deve registrar formalmente e periodicamente as falhas ou as insatisfações durante a execução do contrato. Do mesmo modo, o fiscal deve ser capaz de interpretar o contrato e demais documentos relacionados, pois, na tarefa de acompanhamento e fiscalização de contratos, ao atestar a execução da despesa, ele deverá fazê-lo alicerçado em documentos hábeis.

Fazendo-se uma análise paralela da formação acadêmica de cada respondente com o objeto dos respectivos contratos fiscalizados, verifica-se, conforme Quadro 6, que, na Instituição pesquisada, houve um cuidado ao designar fiscais com conhecimento específico ao objeto contratado; pela concepção dos fiscais, isso representa um fator positivo que facilita seu desempenho no exercício dessa atribuição. A escolha do fiscal deve recair sobre a pessoa que tenha um conhecimento técnico suficiente do objeto que está sendo fiscalizado, pois as falhas na fiscalização podem alcançar o agente público que o nomeou e o fiscal de contratos por eventuais erros e ilícitos praticados no âmbito penal, civil e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

O tempo de experiência como fiscal é outro fator propulsor de confiança na realização dessa função e que reduz as dificuldades atreladas à fiscalização diante da assunção de um novo contrato.



**Gráfico 1 – Tempo de Experiência como fiscal de contratos**



Fonte: Elaboração própria (2022).

Um dado bastante relevante é que metade dos respondentes (quatro) está na função há mais de 2 anos na função de fiscal de contratos, chegando até a 35 anos de fiscalização desde quando a instituição de política de rotatividade do fiscal e ou parte da comissão no Estado prevê troca a cada 2 anos.

A OT AGE nº 02/2017 considera a nomeação formal do fiscal de contratos uma das práticas a ser adotada pela Instituição quantos aos requisitos de controle interno, necessitando-se de definição formal, em portaria ou instrumento similar, constando suas atribuições e responsabilidades. Já IN nº 5/2017 sugere que a indicação do gestor, fiscal e seus substitutos seja realizada pelos setores requisitantes dos serviços ou poderá ser estabelecida em normativo próprio de cada órgão ou entidade, de acordo com o funcionamento de seus processos de trabalho e sua estrutura organizacional; e que, para o exercício da função, o gestor e os fiscais deverão ser cientificados, expressamente, da indicação e respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação.

Além disso, na indicação de servidor, devem ser considerados: a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades.

Quanto aos fiscais substitutos, estes atuarão como fiscal de contratos nas ausências e nos impedimentos eventuais e regulamentares do titular. O gestor ou os fiscais e seus substitutos deverão elaborar relatório registrando as ocorrências sobre a prestação dos serviços referentes ao período de sua atuação quando do seu desligamento ou afastamento definitivo. Vale ressaltar que, no período da coleta de dados, dois fiscais titulares de contratos haviam se afastado das atividades, sendo que um de forma temporária, e o outro de fora definitiva, sem substitutos.

**Gráfico 2** – Percentual de Fiscais previamente informados para atribuição da função



Fonte: Elaboração própria (2021).

Para atuar na fiscalização de contratos, seis respondentes foram previamente informados pela Instituição; enquanto dois não foram informados. Esse resultado é positivo, pois a designação de fiscais de contrato de maneira tempestiva dá a eles a possibilidade de sua manifestação no que diz respeito ao seu preparo para o exercício da função, assim como o direito de participar de todas as etapas do planejamento da contratação desde a sua fase inicial do processo de contratação.

É recomendável ao fiscal participar da fase de concepção inicial da contratação, para que sua experiência e suas sugestões sejam devidamente apreciadas e aprimorem o instrumento contratual. É nesse mesmo sentido que a IN nº 5/2017 estabeleceu a possibilidade da participação do fiscal de contratos nas etapas de planejamento da contratação.

Quanto às considerações acerca da importância da fiscalização contratual para as instituições pública, todos se manifestaram consciente da importância do ato de fiscalizar para que haja garantia no recebimento, na qualidade no serviço e no cumprimento das obrigações e metas contratuais, estabelecidas na Lei de Licitações e Contratos e Termos de Referência, sendo um trabalho de extrema relevância para o alcance de um serviço eficiente e com mais qualidade, verificando o cumprimento das obrigações contratuais por parte do contratado.

Analisando-se o gosto pela realização da atividade de fiscalização, identificou-se que apenas um servidor respondeu gostar parcialmente; todos os demais demonstraram vontade quanto ao exercício dessa função. Esse resultado é bem positivo, pois a motivação e o empenho tendem a ser maiores para o alcance de um bom trabalho e comprometimento dos servidores no desempenho das suas atribuições na Instituição.

No âmbito da Administração Direta Estadual, o Estatuto dos Servidores, a Lei nº 6.677/1994 elenca como deveres dos servidores o exercício com zelo e dedicação das atribuições do cargo, o cumprimento das ordens superiores não manifestamente ilegais, a observância de normas legais e regulamentares, impedindo a recusa imotivada da atribuição de fiscal de contratos (BAHIA, 1994). A recusa motivada deve existir caso o servidor declare não estar capacitado para o exercício da função.

No que se refere à aceitação da função de fiscal de contratos, seis servidores aceitaram de prontidão a função; enquanto dois informaram que só aceitaram pela falta de alternativa.

Diante da percepção dos respondentes, estes confirmam que:

“Eu não encontrei dificuldade em aceitar a atribuição de ser fiscal [...] desse contrato porque trata-se de Gestão de Documentos e possuo Graduação nessa área”. (R 2).

“Minha aceitação à nomeação de fiscal de contratos foi normal, pois o serviço prestado foi na área que atuo”. (R 6).

“Não tive outro jeito. Sou responsável pela fiscalização de sete contratos e não tive capacitação”. (R7).

“Aceitei por falta de profissional”. (R 1).

De acordo com os dados obtidos, nenhum servidor se opôs a assumir a função, porém analisando-se as respostas, observa-se a insatisfação quanto a sua aceitação. A imposição da Administração ao servidor para assumir a função por justificativa de falta de profissional, sem levar em consideração a existência de tempo livre para se dedicar a essa função, tampouco ao volume de contratos sob sua responsabilidade, expõe a Administração ao risco de comprometimento da atividade fiscalizatória, visto que, de fato, o fiscal não terá condições suficientes de acompanhar qualquer que seja o 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 (VIEIRA, 2017).

Avaliando as respostas dos questionários, verificou-se que todos relataram o acúmulo de outras atribuições às de fiscal de contratos; e, destes, a metade (quatro fiscais) afirma não se sentir sobrecarregado por realizar as atividades de fiscal juntamente com as demais atribuições que acumula enquanto servidor. O que chama atenção na análise é a negativa da sobrecarga de um servidor que acumula a função de fiscal de sete contratos com sua atividade de coordenador de setor. Indaga-se: que tempo hábil teria o agente público para assumir uma fiscalização eficiente diante de tantas funções a ele atribuídas? Para Santos (2017), a não fiscalização incisiva da execução contratual tem sido fator que propicia campo vasto para a proliferação de abusos e desperdícios do patrimônio público.

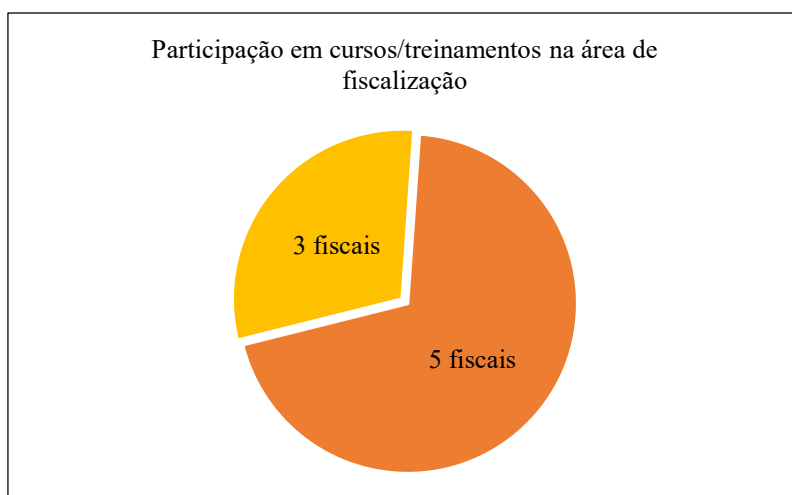
Segundo entendimento de Silva (2017), muitas vezes, a “fiscalização” passa a ser mais uma formalidade a ser cumprida durante a execução dos contratos e colocada como uma atividade acessória que se soma a outras atividades ordinárias do servidor. Em sendo o processo fiscalizatório falho, todos os objetivos incessantemente buscados por meio de um processo licitatório correto e competitivo acabariam sendo prejudicados.

Entre os que se dizem sobrecarregados com as tarefas e que não conseguem desempenhar uma boa fiscalização, um afirma o acúmulo de função de fiscal de contratos diversos com a função de Coordenação de Contratos. Embasado no princípio da razoabilidade administrativa, quando da seleção de fiscais de contratos públicos, no que diz respeito ao acúmulo de função, as boas práticas administrativas impõem que as atividades de fiscalização e de supervisão do contrato devem ser realizadas por agentes administrativos distintos dado o princípio da segregação das funções, o que favorece o controle e a segurança dos procedimentos.

Um ponto inovador da IN nº 5/2017 foi a definição expressa da competência para indicação e designação do gestor e dos fiscais do contrato. Com efeito, os arts. 41 e 42 cuidaram de estabelecer a competência do setor requisitante pela indicação do gestor, do fiscal e de seus substitutos; e à autoridade competente do setor de licitações, a responsabilidade pela designação formal dos indicados. Em homenagem ao princípio da segregação de funções, os servidores responsáveis pela execução do contrato não podem ser indicados para fiscalizá-lo.

Buscando-se verificar a percepção dos fiscais de contratos acerca de sua preparação e capacitação para sua atuação, bem como sobre a estrutura organizacional e o apoio recebido pela Instituição, questionou-se se eles foram submetidos a algum tipo de treinamento e capacitação antes da atuação na fiscalização, perguntou-se também se conhecem bem a legislação que regulamenta a fiscalização contratual e, atualmente, em que medida se sentem treinados e capacitados para atuar como fiscal de contratos.

**Gráfico 3** – Participação em cursos e treinamentos na área de fiscalização



Fonte: Elaboração própria (2021).

A respeito de antes de iniciar as atribuições referentes à fiscalização de contratos, dos oito fiscais de contratos, cinco responderam não ter recebido nenhum tipo de treinamento e capacitação, enquanto três responderam ter tido algum treinamento. Há relato de um fiscal de ter participado de um curso oferecido pela SAEB há quinze anos e que depois se atualizou com leitura de textos, acórdão do TCU e especializações.

Perguntou-se também se conhecem bem a legislação que regulamenta a fiscalização contratual e as suas devidas atribuições; apenas houve a afirmação de dois fiscais. Questionados, se atualmente e em que medida, sentem-se treinados e capacitados, dois fiscais alegaram não se sentir treinados e capacitados para atuar na fiscalização de contratos.

Percebe-se que são profissionais cuja formação não os preparou para assumir uma fiscalização de contratos, ficando a cargo do grau de comprometimento desses em buscar conhecimento para desenvolver as ferramentas que subsidiarão as tarefas de fiscalização.

Araújo e Rodrigues (2012) entendem que ações voltadas para qualificar servidores são fundamentais, uma vez que a capacitação deficiente dos agentes públicos pode afetar o êxito da execução contratual, gerando perdas de eficiência nas atividades realizadas pela organização.

Embasada na Teoria da Agência, o comportamento econômico-racional e oportunista da empresa contratada, ao perceber o desconhecimento técnico do fiscal de contratos, levaria, por exemplo, vantagem por intermédio da redução da qualidade dos materiais utilizados, sem que isso reflita na redução dos custos contratuais pagos pela Administração Pública; e levanta outra possibilidade de aumento dos lucros ao dispensar os técnicos relacionados com a proposta inicial do contrato e contratar outros menos qualificados ou inexperientes a salários menores sem que o fiscal perceba a diferença pela ausência de conhecimento relativo ao objeto contratual (SILVA, 2011).

O processo contínuo de alteração da legislação repercute consideravelmente no desempenho das atividades dos fiscais e das instituições, uma vez que necessitam de constante capacitação e treinamento para colocar em prática as novas regras; assim como demanda uma nova estruturação dos processos de trabalho de fiscalização. Em prol disso, os Manuais, Orientações Técnicas, IN e acórdão do TCU vêm fortalecendo explicitamente a necessidade da formação continuada para que o fiscal obtenha uma atuação competente.

Considerando a gama de exigências adequadas ao bom desempenho de suas funções para, assim, resguardarem a correta aplicação dos recursos públicos, o que, conseqüentemente,

conduz ao atingimento eficiente do interesse público, verifica-se que a Instituição precisa melhorar as condições iniciais e rotineiras dos trabalhos dos fiscais no que tange ao conhecimento das legislações e capacitações. Marinho e colaboradores (2018) enfatizam que as normas instituem diretrizes e procedimentos imprescindíveis para nortear os fiscais no acompanhamento dos contratos firmados entre a instituição pública e as empresas prestadoras dos serviços terceirizados.

A capacitação deficiente dos agentes públicos e a conseqüente falha na observância dos procedimentos conduzem a decisões incorretas, documentos mal elaborados, contratações desvantajosas e aquisições ineficazes para a Administração, sendo motivos principais que justificam o dever da Administração Pública de investir em programas de capacitação, de treinamento e de orientação para o agente público.

Realizar uma gestão e uma fiscalização contratual não envolve apenas o aspecto da legalidade, envolve também as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade, ou seja, implica verificar se estão sendo produzidos os resultados esperados, a um custo razoável, se as metas e objetivos estão sendo alcançados e se os usuários estão satisfeitos com os serviços que lhes são prestados (ENAP, 2014).

Visando estabelecer novas práticas para redução de riscos das contratações, o Estado da Bahia, por meio da OT AGE nº 02/2017, adotou ações de forma a garantir uniformidade, redução de custos operacionais, melhoria na qualidade do gasto, maior controle e transparência dos processos, tais como: existência de uma área de Coordenação de Contratos formalmente instituída, com competência para fazer o acompanhamento e monitoramento de todos os contratos da Unidade; indicação expressa no contrato da área responsável pela sua gestão; nomeação formal do gestor do contrato, que deve ser, preferencialmente, o responsável pela área demandante do objeto contratado; definição formal, em portaria, das atribuições e responsabilidades do gestor e do fiscal de contratos; segregação de função entre quem atesta a realização do serviço/entrega do produto e quem confere e efetua o pagamento.

Apesar de existir na Instituição o setor de Coordenação de Contratos, conforme apresentado em organograma, foi visto que nem todos os contratos de prestação de serviços contínuos estão sob sua fiscalização. Nesse sentido, buscou-se conhecer a opinião de cada fiscal de contratos acerca da utilização de algum instrumento de controle de modo a auxiliá-lo na fiscalização, e a consulta aos documentos que dão suporte à fiscalização do contrato, a exemplo do edital e do Termo de Referência do Contrato. Sabe-se que, para que esse suporte documental seja efetivo, faz-se necessário que ele seja bem elaborado, ou seja, adequado a cada tipo de

contrato, no sentido de ofertar respostas a possíveis fatos previstos e imprevistos relacionados com a contratação.

O Quadro 7 a seguir apresenta as percepções de cada fiscal de contratos no que se refere ao suporte da Instituição na Fiscalização Contratual.

**Quadro 7 – Percepção dos Fiscais quanto ao suporte Institucional**

	Você utiliza algum instrumento de controle fiscalização do contrato?	Você considera que o (edital, TR) atendem em todas as ocorrências relacionadas ao contrato?	Você costuma recorrer a algum manual de contrato?	A quem você reporta quando ocorrem problemas contratuais que estão fora da sua competência?
R1	Sim, os relatórios do controle interno	Sim, antes não existia o termo de Referência e está bem definido	Sim, sempre busco os princípios contratuais e a boa-fé	o maior problema na Coordenação de Contratos, a cada gestor regras são estipuladas
R2	Sim, temos controle em Excel	Sim	Não	Setor de Contratos do hospital
R3	Não	Sim	Não	Diretoria Administrativa
R4	Sim	Sim, entretanto podem ser melhorados	Sim	Diretoria e Gestão de Contrato
R5	Não	Sim, o edital e o TR deixam claro a obrigação da parte	Sim, pesquiso legislação e portarias na internet	Setor de Contratos na Sesab
R6	Não	Sem Resposta	Desconheço Manual	Setor de Contratos
R7	Não	Sim	Não, não tenho acesso	Setor de logística, setor de compras, Diretoria Administrativa
R8	Sim	Não são claras as informações	Sem nenhum manual	Diretoria sem ter a quem procurar

Fonte: Elaboração própria (2021).

Observa-se que, dos oito respondentes, um considerou os documentos falhos, pela falta de clareza das informações; um respondeu que os documentos atendem às ocorrências, entretanto, podem ser melhorados; e o outro não soube responder a esse questionamento. A situação apresentada pode indicar a necessidade de revisão dos documentos referentes às contratações, especialmente, em relação às peculiaridades de cada contratos. Nesse sentido, entende-se pertinente a participação do fiscal de contratos, que poderá contribuir por meio de sua experiência tapando as lacunas deixadas nesses documentos, seja pela falta de transparência das cláusulas contratuais, seja mesmo pela ausência daquelas fundamentais, de forma a garantir uma boa execução por parte do contratado.

Outro documento essencial para garantir uma fiscalização de qualidade é o suporte oferecido pelos manuais de fiscalização de forma a aprimorar a qualidade da fiscalização. Buscaram-se, no sítio eletrônico do Governo do Estado da Bahia, as publicações referentes aos

Manuais de Orientação no intuito de auxiliar a gestão do Estado diante da fiscalização contratual obrigatória. No *site* de compras/net Ba, identificou-se uma Cartilha de Gestão e Fiscalização de Contratos Terceirizados desenvolvida pelo Estado no ano de 2018 com detalhamento das atividades para otimização na fiscalização de contratos. Outro manual foi encontrado no *site* de busca da internet: o Manual de Gestão de Contratos da Saeb, publicado em 2010, elaborado no intuito de prevenir riscos e de corrigir possíveis desvios na execução contratual, bem como aprofundar as atribuições previstas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos do Estado da Bahia – Lei Estadual nº 9.433/2005.

Observa-se, todavia, conforme resultados da pesquisa, que a maioria não costuma recorrer ao manual de fiscalização de contratos para sanar suas dúvidas por falta de conhecimento da existência deste, que pode ter sido acarretada pela falha de divulgação da gestão Institucional ou até mesmo dos meios de divulgação do próprio Estado. Os fiscais que responderam positivamente alegam, na verdade, consultar outros documentos, e não necessariamente aos manuais conforme especificado na pergunta.

Quando perguntado a quem se reportam na ocorrência de problemas contratuais que estão fora da sua competência, conforme pode ser visto, as respostas foram diversas. Um dos respondentes alega ser o maior problema na Coordenação de Contratos o fato de cada gestor estipular suas próprias regras. Um respondeu procurar a Diretoria por não saber a quem buscar por falta de uma pessoa de referência a quem recorrer. Observa-se a existência de uma ajuda entre os fiscais munida de esforços na busca por um trabalho em equipe, na de troca de experiências procurando fazer o melhor pela instituição.

A respeito do uso dos instrumentos de controle interno para a fiscalização, a metade (quatro fiscais) afirma não utilizar nenhum tipo de instrumento de controle, enquanto a outra parte afirma utilizar os instrumentos cada um do seu modo, de acordo com suas experiências e conhecimentos acumulados ao longo dos anos. Estabelece a IN Saeb nº 014/2014 do Estado da Bahia que o registro e as informações relativas ao acompanhamento da execução dos contratos de serviços deverão ser lançados no sistema próprio do Estado denominado Simpas, módulo de terceirização, incluindo o lançamento das informações concernentes à Requisição e Autorização de Prestação de Serviços, notas fiscais, à celebração de aditivos contratuais e à edição de apostilas, devendo o registro ocorrer no prazo máximo de três dias úteis, contados a partir da ocorrência de cada evento. Além disso, de forma a padronizar as ações de controle, a OT AGE nº 02/2017, estabelece, entre outros critérios diversos, a necessidade de que todos os fiscais deverão receber cópias dos documentos essenciais da contratação pelo setor de contratos,



do ato convocatório e seus anexos, do contrato, da proposta da contratada, da garantia, quando houver, e demais documentos indispensáveis à fiscalização.

Ademais, após a assinatura do contrato, sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir, o órgão ou a entidade deverão promover reunião inicial, devendo estar presentes o gestor, o fiscal ou a equipe responsável pela fiscalização do contrato para apresentação do plano de fiscalização, acerca das obrigações contratuais e dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto, quando houver, do método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis, entre outros.

Dessa forma, verificou-se que não há forma padronizada quanto à execução da fiscalização, no que diz respeito à utilização dos instrumentos de controles e ao uso de instrumentos de suporte na fiscalização, o que pode ser justificado pela inexistência de um núcleo de uma coordenação única de Contratos capaz de institucionalizar os procedimentos, como, por exemplo, utilização do sistema informatizado integrado contendo todas as etapas do processo de execução contratual, tais como: informações processuais devidamente atualizadas contendo valores, vigência de aditivos, ordens de serviço, controle de saldos, glosas e penalidades aplicadas; e demais ocorrências durante à execução, como também uma padronização na utilização dos papéis de trabalho definidos nas IN e Orientações Técnicas. Conforme relatos, cada fiscal de contratos se organiza de forma que acha melhor, levando-se em consideração seu tempo de experiência na função e disponibilidade de tempo.

Sobre a percepção do fiscal quanto ao cumprimento do contrato por parte da contratada, quanto às etapas do processo da fiscalização, obtiveram-se os seguintes resultados por meio do questionário: observa-se que a metade dos fiscais entrevistados considera que as empresas contratadas, em geral, cumprem com suas obrigações contratuais; dois alegaram não cumprimento das cláusulas; e os outros dois fiscais afirmaram cumprimento parcial do contrato.

Quanto à penalidade aplicada referente ao descumprimento do contrato, cinco fiscais informaram não ter havido penalidade contratual, três fiscais responderam positivamente, tendo um deles informado que a empresa contratada, diante das mais diversas notificações, teve seu contrato rescindido unilateralmente pela Sesab após intervenção do Ministério Público; um dos respondentes relatou ser um entrave importante para os fiscais de contratos a dificuldade de comunicação com a empresa quanto ao retorno das notificações enviadas.

Quanto ao incentivo da Instituição à eficiência da fiscalização contratual, os fiscais afirmam existir, porém necessitando melhorar por causa da falta de capacitação e de encontros

dos fiscais para troca de experiências, o que contribui para um melhor desempenho das práticas de fiscalização.

## 5.2 DIFICULDADES PARA ASSUMIR A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

No que diz respeito às dificuldades e aos desafios vivenciados pelos fiscais de contratos, foi perguntado a respeito dos fatores internos e externos que interferem ou dificultam o processo de fiscalização contratual no Hospital e, de modo geral, quais as principais dificuldades que impedem a fiscalização de alcançar melhores resultados. O Quadro 8 a seguir menciona os resultados encontrados:

**Quadro 8** – Fatores internos que dificultam a fiscalização contratual

<b>Fatores internos que dificultam a fiscalização contratual</b>
Falta de Treinamento e Capacitação
Acúmulo de Função
Falta de uma pessoa de referência para dar suporte à fiscalização
Falta de comunicação prévia para a designar o servidor para a função de fiscal
Falta de Padronização na execução da fiscalização
Falta de um setor de Contrato único responsável por todos os contratos
Falha na comunicação com quem acompanha e faz gestão
Ausência de instrumentos de controle e processos
Falta de participação dos fiscais na fase de planejamento, da elaboração dos contratos
Falta de compreensão do papel do fiscal
Contratos são fiscalizados com profissionais que não conhecem o serviço, ou seja, sem capacitação

Fonte: Elaboração própria (2021).

Diante dos fatores internos destacados relacionados com as dificuldades enfrentadas pelos fiscais de contratos, os mais mencionados foram a falta de treinamento e capacitação, em que fiscais atuam de forma insegura e carente de conhecimento, durante o acompanhamento do contrato; e o acúmulo de função, no qual fiscais se sentem sobrecarregados com outras tarefas dificultando seu desempenho na fiscalização. Destacam-se algumas respostas a seguir:

“Legalmente Fiscal de contrato não pode ser remunerado e não é uma função ou cargo exercido com exclusividade. Muitos fiscais são sobrecarregados com outras tarefas e não conseguem desempenhar uma boa fiscalização.” (R5).

“A principal dificuldade que impede a fiscalização contratual de alcançar melhor resultado é possuir outras atribuições.” (R6).

“Tive dificuldade em aceitar a atribuição de ser fiscal desse contrato, porque não tive capacitação” (R7).

Quando perguntado sobre sugestões para que o processo de fiscalização alcance maior eficiência, foi quase unânime a resposta por oferta de qualificação e capacitação:

“Mais treinamentos, a revisão dos contratos deve ser constante” (R2).

“Ofertas de qualificação e capacitação para os fiscais” (R3).

“Treinamento para os coordenadores e responsáveis criação de um sistema” (R6).

“Treinamento com órgão competente TCE/Auditoria” (R7).

Com referência aos fatores externos que interferem no processo de fiscalização contratual, os principais apontados nos questionários pelos fiscais foram (Quadro 9):

**Quadro 9** – Fatores externos que dificultam a fiscalização contratual

<b>Fatores externos que dificultam a fiscalização contratual</b>
Falta de clareza do Edital e do Termo de Referência quanto às obrigações das partes
Assédio da Empresa ao Fiscal de contratos
Metas qualitativas nos contratos deviam existir por se tratar de serviço público
Dificuldade de Comunicação com a Empresa Contratada

Fonte: Elaboração própria (2021).

Mesmo diante dos esforços despendidos pelos gestores no cuidado do bem público, os documentos que envolvem todo o processo de execução dos contratos apresentam falhas que dificultam sua fiscalização, como exemplo, a falta de clareza do edital e do Termo de referência. Somadas a tantas outras conforme demonstrado, 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.

Seria interessante que os contratos administrativos de terceirização trouxessem em seu bojo metas qualitativas a serem cumpridas – a previsão de metas qualitativas de forma a garantir a efetividade da avaliação dos resultados alcançados por parte dos fiscais e gestores do contrato. O IMR é uma importante ferramenta de aferição da qualidade dos contratos ao trazer maior segurança e respaldo à atuação dos fiscais ao comprovar, precisamente, o nível de conformidade

do serviço prestado com os elementos previstos no instrumento convocatório (edital), tornando-se mais objetivas as eventuais sanções aplicadas às empresas (descontos, multas etc.). Espera-se, por conseguinte, que esse instrumento se consolide como mais uma alternativa para assegurar o cumprimento das obrigações por parte das empresas que celebram contratos com o Estado.

A dificuldade de comunicação do fiscal com o preposto da Unidade mostrou-se ser outra dificuldade enfrentada devido às notificações encaminhadas sem êxito.

### 5.3 AÇÕES SUGERIDAS DE FORMA A GARANTIR MELHOR FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

A pesquisadora, como observadora participante, considerando-se os resultados obtidos, e suas práticas e vivências como auditora do serviço público, baseada nas legislações, Instruções Normativas, Orientações Técnicas, Auditorias do TCE, entre outras normativas referentes à fiscalização, sugere a necessidade de a Instituição desenvolver algumas ações importantes de forma a garantir maior controle no acompanhamento da fiscalização contratual, tais como:

1. Existência de uma área (Coordenação de Contratos ou similar), formalmente instituída, com competência para fazer o acompanhamento e o monitoramento de todos os contratos da Unidade, com pessoal em quantidade e perfil adequados ao volume e especificidades dos órgãos levando-se em conta a rotatividade a cada dois anos conforme preconizado em IN nº 4/2014;
2. Regulação interna dos processos de trabalho dos fiscais de contratos, padronizando papéis de trabalho e acompanhamento do contrato seguindo as Orientações Técnicas elaboradas pela AGE nº 02/2017;
3. Ênfase no processo de planejamento das ações a serem empreendidas pelos órgãos públicos com a participação de fiscais e gestores desde a fase inicial do processo de contratação, garantindo a melhoria da qualidade das contratações, com base na apuração criteriosa de suas necessidades ao longo do ano;
4. Aperfeiçoamento no procedimento de designação de fiscais de contratos;
5. Mecanismos de controle de execução dos contratos administrativos transparentes, seguros e rastreáveis, de modo a permitir a verificação da quantidade e qualidade dos serviços prestados, a exemplo da utilização de um sistema de gestão de contratos

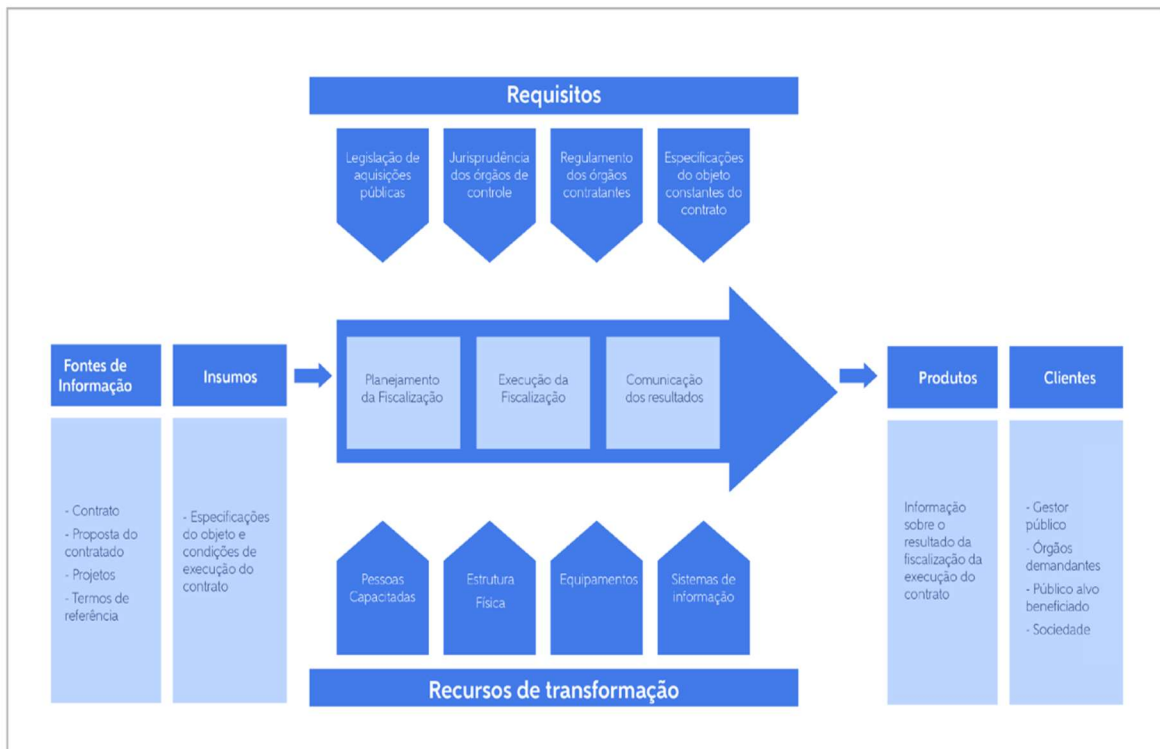
- adequado de forma a garantir melhor agilidade de processos, mais organização, controle de prazos, segurança com finalidade de manter o controle de todo processo;
6. Reuniões periódicas do setor de contratos com todos seus fiscais para troca de informações e experiências;
  7. Escolha do agente público para exercer o papel de fiscal de contratos, levando-se em consideração o conhecimento técnico diante do objeto do contrato, capacitação, vontade e tempo disponível;
  8. Estabelecimento de plano anual de capacitações para os servidores que desempenham atividades de acompanhamento e fiscalização de contratos, com destaque para as contratações que apresentem maiores riscos assegurando treinamento prévio ao início do exercício dessas atividades, bem como de realizar ações e campanhas periódicas sobre a matéria;
  9. Expedição de normativo, manual ou outro instrumento de definição dos papéis, responsabilidades, rotinas, modelos e procedimentos relativos à gestão e à fiscalização de contratos no âmbito do órgão ou setor.
  10. Rotatividade a cada dois anos dos agentes públicos designados como fiscais conforme legislação;
  11. Ferramentas de monitoramento e avaliação de desempenho nos contratos de prestação de serviços por se tratar de uma importante ferramenta de aferição da qualidade dos contratos, caracterizando-se como um aliado dos fiscais na difícil missão de aferir o serviço executado e alcançar o objetivo de zelar pela qualidade dos gastos públicos.

Acredita-se que as ações sugeridas mitigarão situações tais como aquelas enunciadas na contextualização do problema que deu origem à presente pesquisa, propiciando maior qualidade e eficiência a gestão e a fiscalização de contratos e o adequado controle dessas tarefas que possuem papel de destaque na administração, resguardando-se de custos desnecessários para o Estado.

Além das diretrizes sugeridas, a pesquisadora pretendeu incluir nesse item uma breve sistematização do processo de fiscalização e seguindo a OT da AGE nº 02/2017 (Saeb), a IN nº 014/2014 (Saeb), legislações federais, estaduais e manuais elaboradas por instituições públicas, dado que o aprimoramento da sistematização da fiscalização contratual possibilitará uma razoável segurança de que o objeto contratado será executado segundo as especificações apresentadas na licitação e nos contratos.

O processo de fiscalização da execução contratual pode ser representado da seguinte forma:

**Figura 3** – Processo de fiscalização da execução de contratos administrativos



Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (2015, p. 34).

Pela representação gráfica exposta, podemos observar que a primeira etapa do processo de fiscalização da execução contratual consiste no planejamento da fiscalização, etapa na qual se devem adotar as providências iniciais imprescindíveis para nortear todos os demais procedimentos a serem observados nas outras etapas que compõem o processo de fiscalização dos contratos administrativos.

A fase de planejamento da fiscalização da execução dos contratos administrativos, que envolve a fiscalização contratual, consiste em: estudo do contrato e do seu objeto; definição do modelo de fiscalização; identificação e proposição de eventuais correções nas especificações do contrato; e realização de reunião inicial com o contratado e as demais partes interessadas.

A reunião inicial de planejamento da fiscalização tem o objetivo de alinhar os entendimentos sobre as execuções e objetivos do contrato, bem como de promover completa revisão documental deste e programação de início da execução.

A primeira providência que deve ser adotada pelo fiscal consiste no conhecimento do contrato e do seu objeto.

Assim sendo, o fiscal de contratos deve se atentar aos aspectos mais relevantes à fiscalização da execução do contrato, com destaque para as seguintes cláusulas contratuais obrigatórias, prescritas no art. 126 da Lei nº 9.433/2005:

I – o objeto e seus elementos característicos;

II – o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III – o preço e as condições de pagamento; os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV – os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

VI – as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VIII – os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

IX – os casos de rescisão;

XVI – a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

O fiscal de contratos deverá promover reunião inicial, para dar início à execução dos serviços, com o esclarecimento de todos os detalhes, objetivo da contratação e das obrigações contratuais, após haver estudado detalhadamente o objeto contratado e os termos contratuais; e ter definido o modelo de fiscalização do contrato.

O gestor de contratos deverá certificar-se de que o fiscal de contratos promoverá a reunião inicial antes do início da execução do contrato, podendo participar ativamente dessa reunião na qual serão esclarecidos todos os elementos da contratação e, preferencialmente, lido em conjunto todo o contrato e seus anexos.

Quando da reunião inicial, deverá a contratada indicar, formalmente, o seu preposto como responsável pela execução do contrato, nos termos do art. 156 da Lei nº 9.433/2005.

Mesmo na excepcionalidade da contratação não contar com reunião inicial, a nomeação formal do preposto é mantida como exigência essencial antes do início da execução dos contratos de prestação de serviços.

O Gerente de Contratos deverá providenciar/solicitar a preparação do local que receberá os serviços e as condições e alcances comprometidos em contrato para que a Contratada consiga executar suas atividades e a Instituição tenha cumprido com sua parte obrigacional.

O fiscal de contratos verificará: se os elementos indispensáveis ao início da obra, serviço ou fornecimento, sob responsabilidade da Administração, encontram-se disponíveis, para a execução contratual, considerando o prazo legal de, no máximo, dez dias da assinatura do contrato (art. 151 da Lei nº 9.433/2005). Caso haja qualquer impedimento ou indisponibilidade, deverá comunicar imediatamente à unidade responsável para tomada de providências; se os recursos sob responsabilidade da contratada (humanos, materiais e equipamentos), previstos contratualmente, encontram-se quantitativa e qualitativamente em plenas condições operacionais, conforme previsto no contrato; se existe a previsão de prestação de garantia pela contratada e, caso positivo, se já foi regularizada, solicitando ao gerente providências, nesse sentido, ainda antes de iniciar a execução do contrato.

Qualquer comunicação à contratada deverá ser formalizada por escrito, e que eventuais falhas na fiscalização não a eximem de responsabilização (art. 70 da Lei nº 8.666/1993).

É importante destacar que, antes de iniciar a fase de fiscalização propriamente dita da execução do contrato, o fiscal deve definir o modelo de fiscalização do contrato, que consiste na descrição da forma como a execução do objeto será fiscalizada pelo órgão ou entidade contratante, ou seja, representa o planejamento operacional da fiscalização.

O ideal é que o modelo de fiscalização seja definido na fase de planejamento da contratação, oportunidade na qual o órgão demandante pode compatibilizar o modelo de fiscalização com a forma de execução do contrato, bem como identificar dificuldades e apresentar soluções para que a fiscalização seja mais eficaz.

O modelo de fiscalização do contrato deve contemplar as seguintes atividades básicas:

- a) definição de quais agentes do órgão/entidade participarão das ações de acompanhamento e fiscalização do contrato, bem como as atividades a cargo de cada um deles, devendo a Administração, se necessário, providenciar o adequado treinamento e capacitação desses agentes;



- b) definição do protocolo ou forma de comunicação entre contratante e contratada ao longo do contrato;
- c) definição de calendário de reuniões periódicas do fiscal com os demais envolvidos na execução contratual (prepostos, demandantes etc.);
- d) definição do método de avaliação da conformidade dos produtos e dos serviços entregues, com observância às especificações técnicas e às propostas do contratado;
- e) definição do procedimento de verificação do cumprimento da obrigação do contratado de manter todas as condições de habilitação durante a execução do contrato;
- f) definição das sanções, glosas e rescisão contratual, assim como dos respectivos procedimentos administrativos a serem instaurados para a aplicação dessas penalidades;
- g) definição de verificações a serem aplicadas às atividades de medição, alerta, recebimento provisório e recebimento definitivo do objeto.

O plano de fiscalização pode contemplar ainda a realização de pesquisas de satisfação do usuário do serviço, ressaltando-se que o modelo de fiscalização do contrato dependerá da natureza e do modelo de execução do objeto.

Além desses procedimentos voltados a avaliar o fornecimento regular dos produtos contratados, cabe ao fiscal realizar ainda outros procedimentos de natureza formal, como a verificação da regularidade fiscal e trabalhista da contratada, a análise documental e o atesto da execução do objeto.

Na fase de fiscalização propriamente dita da execução dos contratos administrativos, o fiscal de contratos colocará em prática o seu plano de fiscalização. Nessa fase, o fiscal deve acompanhar *in loco* a execução do objeto do contrato, apontando as faltas cometidas pelo contratado e, se for o caso, promover os registros pertinentes, determinar a correção e a readequação destas e informar ao setor de gestão quando as medidas corretivas ultrapassarem a sua competência. Para tanto, o fiscal de contratos deverá executar os procedimentos de fiscalização definidos na fase de planejamento da fiscalização. Para fins didáticos, podemos classificar esses procedimentos de fiscalização da seguinte forma:

- a) procedimentos de fiscalização da execução do objeto;
- b) procedimentos de fiscalização dos encargos trabalhistas e previdenciários;
- c) procedimentos de conferência documental e de atesto da execução do objeto.

A aplicação de procedimentos de fiscalização da execução do objeto contratual configura a principal atividade a ser desenvolvida pelo fiscal, tendo em vista que tem por objetivo verificar se os bens, serviços e obras contratados estão sendo fornecidos, prestados e executados nos termos do contrato e do respectivo projeto, em termos de qualidade, quantidade e tempestividade.

Os procedimentos de fiscalização da execução do objeto variam de acordo com a natureza do contrato (bens, serviços ou obras implicam procedimentos distintos de fiscalização), dessa forma, não é possível estabelecermos um rol de procedimentos taxativos a serem aplicados pelo fiscal, a fim de verificar a regular execução de todo e qualquer objeto contratado, uma vez que tais procedimentos devem ser definidos na fase de planejamento da fiscalização de cada contrato, atentando-se para as peculiaridades do objeto e para o modelo de execução do contrato.

O recebimento definitivo do serviço é de responsabilidade do gerente do contrato, cabendo ao fiscal de contratos (fiscal técnico quando subdividida a função) comprovar a adequação do objeto aos termos contratuais e legais. Nos casos de compras com programação de entrega em locais específicos onde não esteja o fiscal ou o gerente do contrato, poderá haver delegação formal, mediante instruções claras de procedimentos, a servidor(es) específico(s), como aqueles lotados no almoxarifado e estoque, por exemplo.

Quando a Administração Pública contrata serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, acaba assumindo um alto risco de vir a ser responsabilizada por eventuais débitos previdenciários ou trabalhistas não adimplidos pela empresa contratada.

É aí que o fiscal de contratos assume um papel de extrema relevância, tendo em vista que cabe a ele executar esses procedimentos de fiscalização, de forma a apenas liberar o pagamento para a empresa contratada após verificar o cumprimento de todas as suas obrigações trabalhistas e previdenciárias.

O anexo IV da IN nº 02/2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, traz um Guia de Fiscalização dos Contratos de Prestação de Serviços com Dedicação Exclusiva de Mão de Obra, principal norma de referência disponível atualmente no que tange aos procedimentos de fiscalização do cumprimento dos encargos trabalhistas e previdenciários pelas empresas prestadoras de serviços com dedicação de mão de obra.

Além dos procedimentos de fiscalização da execução do objeto contratado e de fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias decorrentes da execução do contrato, a atividade de fiscalização contratual envolve ainda outros

procedimentos de natureza formal, aplicados na etapa de liquidação da despesa decorrente da execução do contrato, ou seja, logo após a apresentação da nota fiscal pela empresa requerendo o seu pagamento.

Como exemplos desses procedimentos de fiscalização de natureza formal e de conferência documental visando atestar a execução do contrato pela empresa, para efeito de liquidação da despesa, podemos citar:

- a) aplicação de *checklist*;
- b) análise formal dos documentos fiscais;
- c) análise da compatibilidade do objeto faturado nos documentos fiscais com as informações do contrato;
- d) conferência das condições de habilitação da contratada: regularidade jurídica, fiscal e trabalhista;
- e) atesto das respectivas notas fiscais e encaminhamento para o Gestor do contrato para solicitação de pagamento.

Percebe-se que esses procedimentos, embora de natureza formal, são indispensáveis para garantir a regularidade do pagamento a ser efetuado pela Administração Pública, de forma que a empresa só receba seu crédito caso tenha cumprido com todas as suas obrigações contratuais, e, principalmente, desde que tenha executado corretamente o objeto do contrato.

A comunicação à autoridade competente para apurar a responsabilidade do contratado, em decorrência de irregularidades observadas e registradas durante a execução contratual e não sanadas pela empresa contratada, representa a terceira etapa do processo de fiscalização da execução contratual, materializada por meio da elaboração de relatórios periódicos de fiscalização.

Dessa forma, o fiscal deve adotar os seguintes procedimentos:

- a) registrar em formulário ou livro próprio todas as irregularidades e ocorrências relacionadas com a execução do contrato;
- b) determinar direta e imediatamente ao preposto do contratado que sejam adotadas as providências necessárias para a correção de eventuais faltas ou defeitos observados na execução do contrato;
- c) comunicar à autoridade ou unidade competente, formalmente, sobre as irregularidades detectadas na execução contratual e não solucionadas pelo contratado, sugerindo, inclusive, a adoção das medidas administrativas cabíveis.

Podemos perceber que esses procedimentos são fundamentais para garantir a regularidade do pagamento a ser efetuado pela Administração Pública, para que a empresa apenas receba seu crédito caso tenha cumprido com todas as suas obrigações contratuais, e, sobretudo, desde que tenha executado corretamente o objeto do contrato.

O art. 78, VIII, da Lei nº 8.666/1993 estabelece o registro das faltas em livro próprio como condição para rescisão unilateral do contrato pela Administração em razão do cometimento reiterado de faltas pelo contratado.

É por meio dos relatórios que o fiscal leva ao conhecimento da gestão as irregularidades existentes na execução do contrato que já foram objeto de notificação, mas não foram sanadas pela contratada, e, por isso, devem ser objeto de apuração para responsabilização da empresa mediante aplicação de sanção ou até mesmo de rescisão contratual por ato unilateral da Administração Pública.

Sobre a estrutura e o conteúdo desses relatórios, cabe registrar que não existe um modelo específico de relatório de fiscalização dos contratos administrativos, podendo cada Poder ou órgão elaborar seus modelos de acordo com suas especificidades.

É importante registrar que não compete ao fiscal apurar a responsabilidade da contratada, tampouco aplicar eventual sanção em decorrência das falhas encontradas. Tais competências são, respectivamente, da unidade e da autoridade destinatária dessa atribuição segundo as normas internas da organização pública contratante. Nesses casos, o fiscal, quando da elaboração do relatório de fiscalização, apenas descreverá as irregularidades encontradas, juntará os documentos comprobatórios dessas irregularidades e indicará as possíveis medidas administrativas que podem ser adotadas pelo órgão contratante por meio de processo administrativo em que se garanta o direito ao contraditório e à ampla defesa da empresa faltosa.

O atesto ou recibo é uma atribuição de fundamental relevo praticada pelo fiscal de contratos administrativos. É por meio dele que se verifica o cumprimento da obrigação pelo contratante, liberando o pagamento pela Administração Pública do preço contratualmente acertado.

Outrossim, o atesto é ato praticado por meio de aposição de assinatura ou rubrica em documentos fiscais e todos os demais comprovantes que certificam a afetiva realização do objeto contratado.

Por meio desse ato (atesto), é certificado que o contratado cumpriu sua obrigação nos termos pactuados no contrato, logo, estará habilitado para receber sua contraprestação pecuniária (pagamento).

Constata-se que o atesto ou recibo emanado pelo fiscal de contratos é, portanto, uma certificação, validação e declaração acerca da execução do objeto contratado, que deve compor o processo contábil de liquidação da despesa pública, permitindo à Administração avançar ao pagamento da despesa.

Diante de tantas responsabilidades atribuídas aos fiscais de contratos, observa-se, de fato, o alto grau de importância da atuação do fiscal de contratos em todas as fases do processo de fiscalização.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como questão problema a indagação: como os fiscais de contratos percebem a estrutura e o apoio da Instituição durante o acompanhamento do contrato? A qual foi respondida por intermédio do objetivo geral que era compreender, a partir da percepção dos fiscais, o processo de fiscalização, a dinâmica de atuação dos fiscais de contrato, a estrutura e o apoio institucional direcionados ao cumprimento dessa função no HGRS.

A perspectiva abordada por esta pesquisa foi o conhecimento da ótica do fiscal de contratos inserido nessa Instituição, buscando consolidar as informações prestadas não só quanto a sua preparação e capacitação para a atuação de fiscalização como também sobre a estrutura organizacional e a avaliação quanto ao apoio recebido pela Instituição, visando identificar as principais dificuldades e os desafios vivenciados por esses fiscais. Ademais, buscou propor meios para uma fiscalização mais eficiente diante da adoção de práticas de planejamento, de gestão e de controle exploradas na doutrina e nas normas de fiscalização de contratos mais atuais.

A fim de compreender o processo de fiscalização de contratos administrativos sob ótica dos fiscais na instituição, foram estabelecidos cinco objetivos específicos. As normas instituem diretrizes e procedimentos imprescindíveis para nortear os fiscais no acompanhamento dos contratos firmados entre instituição pública e as empresas prestadoras dos serviços terceirizados, dessa forma, buscou-se com o primeiro objetivo específico “mapear os procedimentos legais que devem ser verificados na gestão de fiscalização dos contratos terceirizados com foco nos fiscais de contratos, à luz da legislação que normatiza essa atividade”. Evidenciam-se no capítulo 3, que trata sobre a execução e a fiscalização dos serviços contratados pela Administração Pública, os aspectos legais a que o fiscal de contratos e a Administração estão sujeitos, dos quais aponto o dever da Administração em designar um representante formalmente designado para fiscalizar e acompanhar a execução contratual, devendo o acompanhamento da execução do contrato ocorrer de forma a prevenir eventuais falhas, que possam causar prejuízos ao erário, bem como indicar a responsabilização dos agentes envolvidos nesse processo.

Diante do questionário aplicado aos fiscais, verificou-se que a maioria dos fiscais de contratos afirmou não conhecer bem a legislação que regulamenta a fiscalização contratual e as suas devidas atribuições.

Observa-se que tem havido, por parte da Administração, um aperfeiçoamento na orientação das práticas da fiscalização de contratos, por meio da quantidade de oferta das legislações e documentos normativos relacionados com esse tema. Dessa forma, também aponto pela necessidade de um processo de reciclagem contínuo de modo a atualizar e esclarecer os fiscais de contratos das mudanças ocorridas para pôr em prática as novas regras para que estes obtenham uma atuação competente.

Em seguida, o segundo objetivo específico proposto nesta dissertação buscou traçar o perfil dos fiscais da Instituição, descrevendo-se as características gerais dos servidores que estão à frente da execução dos contratos terceirizados, abrangendo sua formação acadêmica e tempo de experiência na área de atuação. Após análise dos resultados, apurou-se que todos os servidores fiscalizadores possuem nível superior; e a maioria, curso de especialização. Esse resultado representa um fator positivo, considerando-se que a formação é um fator determinante para o bom desempenho do servidor no exercício de suas funções de fiscalização dos contratos dada a complexidade da função. Quanto ao tempo de experiência na função de fiscal de contratos no HGRS, percebeu-se que a atuação da maioria dos servidores fiscais na execução dessa função é antiga, a metade dos fiscais atua na fiscalização contratual há mais de 5 anos, chegando-se até a 35 anos na função. Quanto ao tempo de serviço na Instituição, declararam ter entre 2 anos e 45 anos prestando serviço na Unidade.

O terceiro objetivo específico tratou-se da percepção dos fiscais de contratos acerca de sua preparação e capacitação para a atuação de fiscalização, bem como sobre a estrutura organizacional e a avaliação quanto ao apoio recebido pela Instituição. No que diz respeito à preparação e à capacitação, do total de oito fiscais de contratos, cinco responderam não ter recebido nenhum tipo de treinamento e capacitação. Perguntou-se também se conheciam bem a legislação que regulamenta a fiscalização contratual e as suas devidas atribuições, em que apenas dois fiscais afirmaram ter conhecimento. Quanto à estrutura organizacional e à avaliação do apoio recebido pela Instituição, verifica-se que um dos anseios dos fiscais é quanto à criação de um setor específico para tratar da fiscalização de contratos administrativos, pois, segundo eles, há uma confusão, não sabendo, muitas vezes, a quem recorrer. Outrossim, destaca-se a falta de normativas, a falta de padronização na utilização dos instrumentos de fiscalização no que diz respeito à consulta aos documentos, aos manuais; a utilização dos sistemas de controle interno e a falta de treinamento e capacitação.

Por intermédio da pesquisa aplicada, foi possível identificar outras fragilidades que podem comprometer a execução dos contratos no processo de fiscalização, tais como: a falta

de participação dos fiscais de contrato na fase de planejamento da execução contratual, acúmulo de função de fiscal de contratos com sobrecarga de atividades devido à quantidade de contratos para gerir e fiscalizar, assim como problemas de comunicação do setor de contratos com os prestadores de serviços

O quarto objetivo específico procurou identificar as principais dificuldades e os desafios vivenciados pelos fiscais na sua função. De forma sintetizada, evidenciou que as dificuldades mais mencionadas pelos fiscais foram classificadas como dificuldades relacionadas com fatores internos e externos. Para as dificuldades voltadas aos fatores internos, foram mencionados: a falta de capacitação e treinamento; a falta de uma comunicação prévia da Instituição para designar o servidor para a função de fiscal; o acúmulo de funções; a falta de padronização na execução da fiscalização; a ausência de instrumentos de controle e processos. Como fatores externos, foram evidenciados: a falta de clareza do edital e do termo de referência quanto às obrigações das partes; o assédio da Empresa ao fiscal de contratos; a dificuldade de comunicação com a Empresa contrata.

Percebeu-se que a função de fiscal de contratos exige um elevado nível de responsabilidade, cabendo, assim, à Administração Pública investir no treinamento e na capacitação periódica dos seus servidores fiscais de contrato, para que estes possam cumprir seu papel com mais segurança, uma vez que o entendimento equivocado dos seus deveres, bem como a falta de conhecimento técnico sobre o objeto do contrato sob sua responsabilidade, pode afetar o êxito da execução contratual, gerando perdas de eficiência nas atividades realizadas pela Organização.

As fragilidades apontadas pelos fiscais de contratos na pesquisa de campo poderiam ser melhoradas se houvesse na Instituição um processo contínuo e permanente de capacitação específica voltada à legislação, bem como encontros constantes com os fiscais de contratos para debateram os maiores problemas existentes no decorrer da função. Os resultados obtidos apontam pela necessidade de treinamento e capacitação periódica, exatamente pelo desconhecimento das legislações que regulamentam a fiscalização contratual e as atribuições pertinentes à função dos fiscais.

Diante dos dados apresentados pela pesquisa, identifica-se a real necessidade de cursos e treinamentos periódicos voltados aos fiscais de contratos e de reorganização de todo o processo de gestão e fiscalização Institucional, de modo a alcançar a eficácia e a eficiência na gestão das contratações de serviços requerendo uma ênfase tanto no planejamento como na



organização e integração dos processos, por meio de uma estrutura funcional adequada e com a utilização das ferramentas tecnológicas apropriadas.

A contribuição deste estudo para a Instituição traz clareza quanto à percepção dos fiscais sobre a estrutura organizacional e apresenta possibilidades com a finalidade de amenizar os maiores problemas enfrentados por esses profissionais, visando maior eficiência na fiscalização contratual, podendo contribuir também com outras instituições públicas que apresentem casos semelhantes.

Dessa forma, a pesquisadora como observadora participante, considerando-se os resultados obtidos, e suas práticas e vivências como auditora do serviço público, baseada nas legislações, IN, Orientações Técnicas, Auditorias do TCE, entre outras normativas referentes à fiscalização, sugeriu a necessidade de a Instituição desenvolver ações importantes de forma a garantir maior controle no acompanhamento da fiscalização contratual, conforme proposto no quinto e último objetivo específico desse trabalho.

Enfim, considerando-se os pressupostos descritos no início deste trabalho, foi possível concluir que ambos foram efetivamente confirmados pela pesquisa: que a maioria dos fiscais de contrato não foram treinados e capacitados antes de serem designados a fiscais e que atualmente ainda continuam despreparados e no labor de suas atribuições de fiscalização; conseqüentemente, lidam com a dificuldade em acompanhar e colocar em prática todas as atualizações e mudanças das legislações que circundam os contratos administrativos terceirizados.

Em relação às limitações do trabalho, o fato da necessidade de adaptar o instrumento de coleta na forma de entrevista para questionário por causa da medida sanitária do distanciamento social como forma de combater a pandemia do novo coronavírus, pode ter, de certa forma, impossibilitado a interação social com o pesquisado, limitado algumas informações que poderiam ter sido extraídas caso pudesse ter sido aplicada a entrevista.

Em relação à sugestão de novos estudos, há de ponderar a realização de pesquisas em outras organizações públicas, a fim de verificar se o cenário vislumbrado referente à atuação dos fiscais nesse Hospital se repete em outras instituições. Além do mais, haja vista a crescente necessidade de terceirização de serviços, traz à tona a necessidade de maior capacitação e organização do processo de trabalho desses servidores que estarão à frente da fiscalização dos contratos, bem como das próprias instituições que necessitarão de um arranjo mais coordenado a fim de acomodar e gerenciar os contratos de terceirização.

Salienta-se que não há informações e depoimentos de outros atores que envolvem e circundam a fiscalização de contratos, como, por exemplo, os gestores responsáveis pela execução dos contratos sob gestão da Sesab. As informações aqui descritas são estritamente dos fiscais de contratos, cujo objetivo foi de oferecer um estudo com os servidores que estão à frente da fiscalização de contratos, colhendo informações sobre a sua forma de atuação enquanto fiscais.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Allan Reis; CASTRO, Nilsandra Martins. Terceirização da Saúde Pública como forma de desvio de recursos pública da saúde. **Revista São Luís Orione**, [s. l.], v. 2, n. 14, p. 38-50, 2019.
- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. **Revista do TCU**, Brasília, n. 114, p. 53-62, jan/abril 2009.
- ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do TCU**, Brasília, n. 102, p. 60-69, out/dez. 2004.
- ARAÚJO, Leticia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 1, p. 43-62, jan/mar, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v63i1.87>. Acesso em: 28 jan. 2020.
- ARAUJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 65, p. 137-173, ago. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 01 ago. 2017.
- ARECO, Yuri. **Teoria da Agência**: a evidenciação dos conflitos dentro do ambiente empresarial. BLB Brasil, São Paulo, 13 fev. 2017. Disponível em: <https://blbbrasil.com.br>. Acesso em: 03 jun. 2020.
- BAHIA. Decreto nº 12.366, de 10 de 30 agosto de 2010. Estabelece normas atinentes à contratação de serviços terceirizados necessários ao funcionamento das atividades básicas de caráter geral dos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 31 ago. 2010. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1025001/decreto-12366-10>. Acesso em: 12 jan 2020.
- BAHIA. Lei nº 6.677, de 26 de setembro de 1994. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 26 set. 1994. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10367980/artigo-175-da-lei-n-6677-de-26-de-setembro-de-1994>. Acesso em: 04 jun. 2020.
- BAHIA. Lei nº 9.433, de 01 de março de 2005. Dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 2 mar. 2005. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85396/lei-9433-05>. Acesso em: 03 jun. 2020.

BAHIA. Secretaria da Administração. Instrução Normativa SAEB nº 014/2014. Orienta os órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual quanto à contratação e fiscalização dos serviços terceirizados de natureza contínua sujeitos à disciplina do Decreto nº 12.366, de 30 de agosto de 2010. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 23 e 23 ago. 2014.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. Auditoria Geral do Estado. Orientação Técnica AGE nº 02/2017. **Orienta os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual quanto à adoção de controles internos que contribuam para a gestão eficiente e eficaz da área de contratos**. Salvador, Sefaz, 28 nov. 2017.

BAHIA. Secretaria da Fazenda. Auditoria Geral do Estado. Orientação Técnica AGE nº 05/2017. **Orienta as Coordenações de Controle Interno e estruturas equivalentes quanto à avaliação dos controles internos existentes na gestão de contratos**. Salvador, Sefaz, 28 nov. 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edição 70, 2011.

BARRA, Daniel de Andrade Oliveira. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Brasília: ENAP, 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2441/1/GESCON%20-%20Apostila.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BESANKO, David *et al.* **A economia da estratégia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 28 abr. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 mar. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 24 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: [BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. \*\*Diário Oficial da União\*\*, Brasília, DF, 20 set. 1990.](https://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-4320-1964_79323.html#:~:text=, Acesso em: 22 set. 2020.</a></p></div><div data-bbox=)

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 abr. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8112cons.htm). Acesso em: 02 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inc. XXI da Constituição Federal do Brasil. Institui normas para Licitações e Contratos da Administração Pública e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 01 mar. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 maio 2017. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoesnormativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 05 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Caderno de Logística: Sanções Administrativas em Licitações e Contratos**. Brasília, DF: MPOG, 2014. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.632/2009**. Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Brasília: TCU, 22 jul. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.174/2016**. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, 10 e 11 de maio de 2016. Diário Oficial da União, 11 de dezembro de 2007. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A154F9ADD5015509330E416ACE&inline=1>. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Contrato de prestação de serviços**. Súmula nº 331. Brasília: Tribunal Superior do Trabalho, 2011. Disponível em: <http://sumulasjuridicas.blogspot.com.br/2012/05/sumula-331-dotst-atualizada-nova.html>. Acesso em: 28 de outubro de 2020

BRUCHÊZ, Adriana *et al.* Análise da utilização do estudo de caso qualitativo e triangulação na Brazilian Business Review. **Espacios**, [s. l.], v. 37, n. 5, p. 24, 2015. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a16v37n05/16370524.html>. Acesso em: 25 out. 2020

COSTA, Antônio França. Aspectos Gerais sobre o fiscal de contratos públicos. **Revista do TCU**, Brasília, n. 127, p. 58-71, 2013.

CUNHA, Antônia Karina Barroso Gouveia. **A atividade de fiscalização de contratos de terceirização em uma instituição federal de ensino superior**. 2017. 98 p. Dissertação (Mestrado Profissional e Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Brasília: ENAP, 2014. Disponível em: <https://ib.rc.unesp.br/Home/Administracao/SecaoTecnicaDeContabilidade/modulo-3---fiscalizacao-de-contratos.pdf>. Acesso em: 22 set. 2020.

FERREIRA, Helaine Cristina de Sales *et al.* As Atribuições dos Fiscais de Contratos: As Dificuldades na Realização da Tarefa de Fiscalização de Contratos. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, [s. l.], 1 out. 2017.

FURTADO, Lucas Rocha. Contratos administrativos e contratos de direito privado celebrados pela administração pública. **Revista do TCU**, Brasília, v. 31, n. 86, p. 41-59, out/dez 2000.

GONÇALVES, Laura Atalanta Escovar Bello. **Sistema de Controle da Terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. 2006. 96 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

JENSEN, Michel C.; MECKLING, William H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, [s. l.], v. 3, n. 4, p. 305-360, Oct 1976. Disponível em: <http://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

LIMA, Fábio Caetano Freitas. O Papel do Fiscal no Âmbito do Contrato Administrativo. **Conteúdo Jurídico**, [s. l.], 18 nov. 2016. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/47812/o-papel-do-fiscal-no-ambito-do-contrato-administrativo>. Acesso em: 23 set. 2020.

MAGALHÃES, Yana Torres de; CARVALHO NETO, Antonio; SARAIVA, Luiz Alex Silva. Práticas gerenciais relacionadas à qualificação de trabalhadores terceirizados: um estudo de caso no setor de mineração. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 18, n. 57, art. 2, p. 227-244, 2011.

MARCONDES, Nilsen Aparecida Vieira; BRISOLA, Elisa Maria Andrade. Análise por triangulação de métodos: um referencial para pesquisas qualitativas. **Revista Univap**, São José dos Campos-SP, v. 20, n. 35, p. 201-208, 2014. Disponível em: <https://revista.univap.br/index.php/revistaunivap/article/view/228>. Acesso em: 25 out. 2020

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em: [https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy\\_of\\_historia-i/historia-ii/china-e-india](https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india). Acesso em: 20 set. 2020

MARINHO, Rita de Cassia Pinto *et al.* Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 25, n. 3, p. 444-457, 2018.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, Sergio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 6. ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2003.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Fiscalização de contratos administrativos**. Cuiabá: Publicontas, 2015.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva Educação as, 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra; GANZO, Sandra Regina Bogisch. Fiscalização de Contratos e atuação Preventiva na Tutela da Moralidade Administrativa. **Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, [s. l.], v. 13, n. 28, p. 189-218, jun-nov 2018.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Gestão dos contratos administrativos. A figura do gestor contratual: perfil e atribuições típicas. **Boletim de direito municipal**, [s. l.], v. 23, n. 3, p. 191-201, março, 2007.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **A responsabilidade dos fiscais da execução do contrato administrativo**. Belo Horizonte: Fórum de Contratação e Gestão Pública- FCGP, dez. 2011.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria. (org). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

REVISTA ZÊNITE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. **Sobre as responsabilidades funcionais do fiscal do contrato**. Curitiba: Zênite, n. 83, jan. 2001.

ROCHA, Kayler Carvalho, MENDES, Andréa Paula Segatto. Contribuições da teoria de agência ao estudo dos processos de Cooperação tecnológica universidade-empresa. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 172-183, 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2234/223417391006.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.

SANTOS, Alberto Almeida; QUELHAS, Osvaldo Luiz Gonçalves. Administração de contratos no setor público: uma revisão da literatura. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 9., Rio de Janeiro, 2013. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Inovare, 2013. Disponível em: <http://www.inovarse.org/filebrowser/download/15430>. Acesso em: 25 fev. 2018.

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos. A Fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato administrativo na Administração Pública-Artigo 67- Lei nº 8666/93. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 187-199, 2017.

SANTOS, Marcos José Araújo dos; PINHEIRO, Leonardo Barboza; QUEIROZ, Igor de Assis Sanderson de. Governança na Administração Pública: Concepções do Modelo Australiano de Edwards et. al (2012) vis-à-vis às Contribuições Teóricas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 38., Rio de Janeiro, 2014. **Anais [...]**. Rio de Janeiro/RJ: EnANPAD, set. 2014.

SANTOS, Natália Maria Leal; LIMA Juvencio Braga; Andrade, Daniela Meirelles. Valores Públicos e Contratação de Serviços Terceirizados: Desafios no Setor Público. **Administração Pública e Gestão Social**, [s. l.], v. 11, n. 3, 2019.

SILVA, Magno Antônio da. Óbices do processo de acompanhamento e de fiscalização contratual na Administração Pública: uma análise da liquidação da despesa sob a perspectiva econômica da assimetria de informação. **Revista do TCU**, Brasília, n. 120, p. 68-83, 2014.

SILVEIRA, Adriano Dutra da. **Gestão de Riscos da Terceirização**. 2. ed. Porto Alegre: Badejo Editorial, 2017.

SISTEMA DE AUDITORIA. **Relatório de Auditoria Consolidado nº 37**. [S. l.]: SISAUD, 26 de junho de 2017.

SOARES, Ricardo José Bentim. **Enriquecendo a gestão da fiscalização de contratos via gestão do conhecimento**: o caso de uma instituição federal de ensino. 2015. 165 f. Dissertação (Mestrado Sistemas de Gestão) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. **Manual de Norma Geral de Contratações**. Salvador: TCU, 2019. Disponível em:

[https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta\\_11472\\_2019\\_2.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta_11472_2019_2.pdf). Acesso em: 29 jun. 2022.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2013.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Manual de Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra na FUB**. Brasília: UnB, 2018. Disponível em:

[https://daf.unb.br/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=356:manual-de-fiscalizacao-de-contratos-diretoria-de-terceirizacao&id=63:manuais-orientacoes&Itemid=792](https://daf.unb.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=356:manual-de-fiscalizacao-de-contratos-diretoria-de-terceirizacao&id=63:manuais-orientacoes&Itemid=792). Acesso em: 25 out. 2020.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de coleta de dados no campo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. Sugestão para estruturação de um projeto de pesquisa. **Caderno de Pesquisa**, Rio de Janeiro: EBAP/FGV, n. 2, 1991.

VIEIRA, André Luiz. Fiscalização de Contratos Administrativos: síntese e contexto. **Direito do Estado**, [s. l.], 18 jan. 2017. Disponível em:

<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/andre-luis-vieira/fiscalizacao-de-contratos-administrativos-sintese-e-contexto>. Acesso em: 23 set. 2020.

VIEIRA, André Luiz. Gestão de Contratos Administrativos. **Revista de Contratos Públicos – RCP**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 9-32, mar./ago. 2014.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. **Pesquisa qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.



ZAPPELLINI, Marcelo Beckert; FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi O uso da Triangulação na Pesquisa Científica Brasileira em Administração. **Administração: Ensino & Pesquisa**, [s. l.], v.16, n. 2, p. 241-273, jun. 2015. Disponível em: <https://raep.emnuvens.com.br/raep/article/view/238/183>. Acesso em: 02 abr. 2020.

**APÊNDICE A – Questionário Semiestruturado**  
**Fiscalização Contratual – Sesab**

*Este estudo compõe um projeto de Mestrado junto ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), na área de Gestão e Fiscalização contratual, orientado pela Prof.<sup>a</sup> Tânia Benevides desenvolvido pela mestrande Lilian Mota Muniz. O Roteiro de Entrevista foi adaptado do Trabalho de Pesquisa- Estudo dos Fatores Relacionados ao Desempenho da Fiscalização de Contratos Administrativos no IFNMG- da autora Aline Fonseca Mota.*

*Agradecemos sua colaboração ao responder as perguntas apresentadas neste instrumento e destacamos que, por se tratar um trabalho científico, seu nome não será divulgado em hipótese alguma. Caso deseje receber maiores informações sobre a pesquisa, indicamos nossos contatos ao final da entrevista.*

**Data:** \_\_\_\_\_ **de** \_\_\_\_\_ **de 2020.**

**PARTE I – Perfil pessoal e profissional**

Nome (opcional):
Cargo:
Maior formação/Grau de instrução:
Tempo de serviço na instituição/na função (em anos):
Tempo de atuação na fiscalização contratual (em anos/meses):
Área/setor de atuação:

**PARTE II – Conhecimento sobre fiscalização contratual**

- 1) Quais as suas considerações acerca da importância da fiscalização contratual para as instituições públicas?
- 2) Você foi informado previamente pela Instituição que seria nomeado a fiscal de contratos?
- 3) Como foi sua aceitação à nomeação a fiscal de contratos?
- 4) Você foi submetido a algum tipo de treinamento/capacitação para fiscalização de contratos? Quantos cursos de treinamento e capacitação você já fez?
- 5) Você conhece bem a legislação que regulamenta a fiscalização contratual? E as atribuições de um fiscal?
- 6) Você acumula outras atribuições/tarefas junto à de fiscal de contratos?
- 7) Você se sente sobrecarregado por realizar as atividades de fiscal de contratos juntamente com as demais atribuições que acumula enquanto servidor?

8) Quais problemas você mais enfrenta na gestão/ fiscalização de contratos?

9) Você gosta de realizar as atividades vinculadas à gestão/fiscalização de contratos, sente-se motivado para realizar suas atividades?

10) Atualmente, em que medida, sente-se treinado e capacitado para atuar como fiscal de contratos?

### **PARTE III – Satisfação quanto à execução do contrato**

CONTRATO(s): \_\_\_\_\_

11) Você encontrou alguma dificuldade em aceitar a atribuição de ser fiscal desse contrato? Qual e Por quê?

12) A empresa contratada cumpre satisfatoriamente as obrigações contratuais de que forma o fiscal avalia a qualidade do serviço executado? O que poderia ser melhorado?

13) Foi aplicada alguma penalidade por descumprimento de contrato à empresa contratada?

14) Você utiliza algum instrumento de controle para auxiliá-lo na fiscalização desse contrato, ou seja, na sua organização, há um programa interno/sistema que integra todas as etapas, informações, os controles e documentos referentes aos contratos administrativos terceirizados?

15) Você considera que a fiscalização desse contrato está fluindo de forma eficiente/satisfatória, ou existem pontos que devem ser melhorados? Justifique.

### **PARTE IV – Suportes na fiscalização contratual**

16) Você considera que os documentos que dão suporte à fiscalização contratual do contrato (como edital e termo de contrato) atendem em todas as ocorrências relacionadas aos contratos? Justifique.

17) Você costuma recorrer a algum manual de contrato para sanar dúvidas? Esse manual tem correspondido às suas necessidades?

18) A quem você se reporta quando ocorrem problemas contratuais que estão fora da sua competência? E quando surgem dúvidas relacionadas à fiscalização contratual?

### **PARTE V – A fiscalização contratual no HGRS –**

19) Você considera que a Sesab incentiva a eficiência na fiscalização contratual? Justifique.

20) Há fatores internos que interferem no processo de fiscalização contratual do Hospital Geral Roberto Santos? Comente.

21) Há aspectos externos que dificultam o processo de fiscalização do HGRS? Cite-os.

22) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades que impedem a fiscalização contratual de alcançar melhor resultado?

**PARTE VI – Sugestões**

23) Você tem alguma sugestão para que o processo de fiscalização, em geral, alcance maior eficiência?

24) Considerando o tema de Gestão e Fiscalização Contratual, há algum tópico que não foi abordado na entrevista, que você gostaria de pontuar ou esclarecer? Qual(is)?

**OBRIGADA!**

**Pesquisadora: Lillian Mota Muniz**  
**Email: lilianmotamuniz@yahoo.com.br**  
**Universidade Federal da Bahia (UFBA)**  
**Escola de Administração – Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA)**  
**Av. Reitor Miguel Calmon, s/n – Vale do Canela Telefone (71) 3283-7341**  
**Salvador, Bahia -**  
**Brasil – CEP: 40110-903**

**APÊNDICE B – Contratos Válidos HGRS 2020/2021**

<b>EMPRESA</b>	<b>CONTRATO</b>	<b>OBJETO</b>	<b>VALOR MENSAL</b>
<b>DIRETORIA DE GESTÃO DE CONTRATOS SESAB</b>			
STERYCICLE	<b>043/2016</b>	RESÍDUOS INFECTADOS	R\$ 593.369,90
WHITE MARTINS	<b>023/2018</b>	GASES MEDICINAIS	R\$ 268.215,11
FORTE NUTRIÇÃO	<b>2019/2020</b>	FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO	R\$ 1.665.202,75
ATMOSFERA	<b>002/2020</b>	LAVANDERIA	R\$ 533.232,00
<b>NUCLEO DE CONTRATOS-SAIS/DGGUP-SESAB-INDENIZATORIO</b>			
IGH	015/2015	SERVIÇO DE NEFROLOGIA	R\$ 913.850,14
TELEMEDICINA	063/2017	SERVIÇO DE TELEDIAGNÓSTICO	R\$27.550,33
PHG	080/2017	HEMODINÂMICA	R\$908.518,70
<b>CONTRATOS DE SERVIÇOS MARÇO/2021 SOB GESTÃO E FISCALIZAÇÃO HGRS</b>			
AR PROJECT PE 060/2019 SEI 9528-12	007/2020	MANUTENÇÃO DE BOMBA, hidráulica, MANUTENÇÃO DE CÂMARA, de refrigeração para cadáveres, MANUTENÇÃO DE CONDICIONADOR	R\$ 18.420,57
ESCRITA PE 015/2018 Aditivo 01 SEI 24404-87	001/2019	Serviços de impressão corporativa	R\$ 27.833,78
ARQ TEC-COMERCIO PE 060/2019 Aditivo 01 SEI 130287-21	008/2020	MANUTENÇÃO DE CHILLER, 60 TR, preventiva e corretiva, com reposição de peças	R\$ 1.740,66
GP COMERCIO PE 060/2018 SEI 82760-08 Aditivo 01	143/2018	Tratamento de Piso, mediante limpeza e assepsia, higiene	R\$ 105.292,82
GD EQUIPAMENTOS Transf. Entre Gestora – Aditivo nº 01 SEI 37246-65	026/2019	Serviços de locação de Grupo Gerador no Prédio Anexo	R\$ 4.749,16
ISAS INSTITUTO PE 038/2019 SEI 9217-95	113/2019	Serviços de Anatomia Patológica, Imuno-histoquímica e Citopatologia	R\$ 35.000,00
VOLARE MANUTENÇÃO PE 060/2019 Aditivo 01 SEI 130211-22	010/2020	Manutenção de condicionador de ar, de janela, preventiva e corretiva, potência 7.500 Btus, com reposição de peças.	R\$ 3.370,17

ODONTOBIOMED PE 016/2018 Aditivo 01 SEI 54128-67	069/2019	Serviço de manutenção preventiva e corretiva de equipamento médico com eventual reposição de peças	R\$ 18.819,00
PSH PE 045/2017 Aditivo 03 SEI 73886-53	070/2017	Serviço de Manipulação com fornecimento parcelado de Nutrição parenteral	R\$ 254.325,00
SISMED PE 010/2019 Aditivo 01 SEI 72284-38	098/2019	Manutenção preventiva e corretiva de equipamentos eletroeletrônicos, baixa e alta tensão, subestações	R\$ 59.000,00
SALUTE PE 010/2020 SEI 11940-56	087/2020	Serviços de Manutenção Corretiva em Aparelhos de Endoscopia Digestiva	R\$ 13.552,00
SISMED PE 060/2019 Aditivo 01 SEI 127483-63	009/2020	MANUTENÇÃO DE CÂMARA, fria, MANUTENÇÃO DE CONDICIONADOR, MANUTENÇÃO DE FAN COIL, preventiva e corretiva, com reposição de peças.	R\$9.573,18
NAUTILLUS CONSTRUÇÕES PE 019/2020 SEI 39702-11	085/2020	Prestação de serviço de manutenção corretiva e preventiva predial	R\$ 240.133,31
EQUITEC IMAGEM019.8627.2020.0073943-86	115/2018	REPROGRAFIA	R\$11.613,42
<b>IBP INDENIZATÓRIO</b>	<b>109/2013</b>	Manutenção preventiva e corretiva e reparos de aparelhos de endoscopia digestiva – CHD	R\$ 25.609,16
<b>JOSEMIRIA-MOTOR INDENIZATÓRIO</b>	<b>076/2018</b>	Pega Moscas	R\$2.854,15
<b>P A ARQUIVO INDENIZATÓRIO</b>	<b>008/2014</b>	Arquivo Documento	R\$ 6.895,68
<b>INSETILAR INDENIZATÓRIO</b>	<b>215/2014</b>	Desratização	R\$4.157,50
<b>SAPRA INDENIZATÓRIO</b>	<b>039/2013</b>	Dosimetria	R\$1.358,90
<b>CONTROLLAB INDENIZATÓRIO</b>	<b>113/2015</b>	Controle de Qualidade Laboratório	R\$ 1.586,68
<b>OC OPEN INDENIZATÓRIO</b>	<b>001/2014</b>	Apoio atividade de informática de serviços gerenciados e integrados para suporte técnico	R\$ 34.583,33
<b>CONTRATOS DE MÃO-DE-OBRA FISCALIZADO HGRS E GERIDO PELO HGRS</b>			
CRETA ALMOX	018/2018	ALMOXARIFE	R\$ 62.248,37
MR HIG	195/2020	SERVIÇO GERAL	R\$ 613.926,40
CS RECP			
CS SAC	014/2016	RECEPCIONISTA	R\$ 433.298,27

GUARDSECURE	021/2018	VIGILÂNCIA	R\$ 266.458,76
PRIME	039/2019	PORTEIRO	R\$ 48.211,83
CRETA MAQ	074/2019	MAQUEIRO	R\$ 259.849,92
CRETA	203/2020	MOTORISTA	R\$ 29.927,19
FUNDAÇÃO J.S.	063/2017	MULTIPROFISSIONAIS	R\$ 5.006.725,40
PJ MÉDICO		MÉDICOS	R\$ 1.907.247,38
FUNDAÇÃO J.S.		MÉDICOS	R\$ 1.395.331,30
INTS		MÉDICOS	*Valor não informado
FABAMED	023/2016	MÉDICO PEDIATRA	R\$ 242.042,42

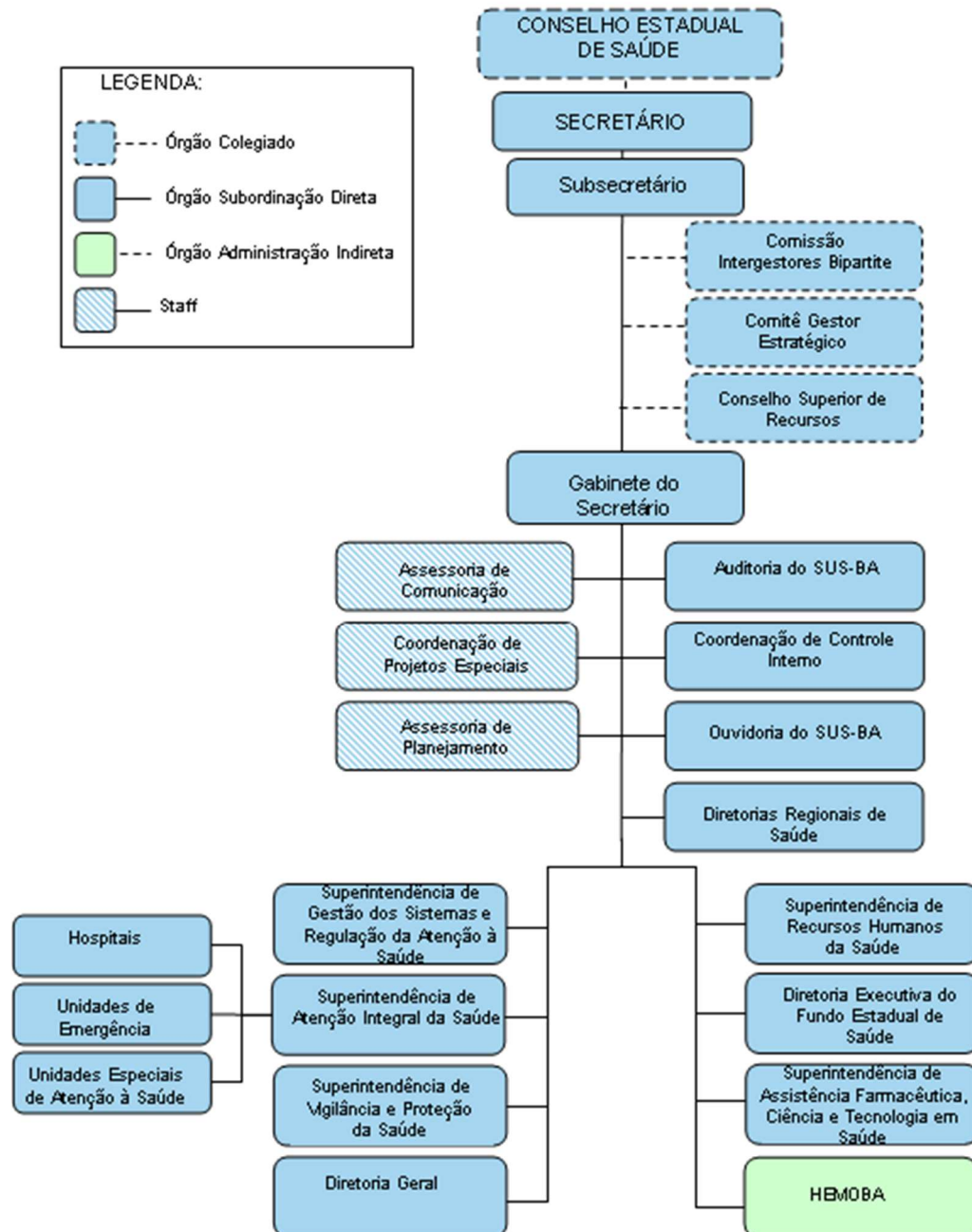
**APÊNDICE C – Contratos de Prestação de Serviços de Natureza Contínua selecionados**

<b>EMPRESA</b>	<b>OBJETO</b>	<b>CONTRATO</b>	<b>VALOR MENSAL</b>
CRETA	Higienização	056/2019	
STERYCICLE	Resíduos Infectados	043/2016	R\$ 593.369,90
WHITE MARTINS	Gases Medicinais	023/2018	R\$268.215,11
ATMOSFERA	Lavanderia	002/2020	R\$533.232,00
IGH	Serviço de Nefrologia	003/2021	R\$913.850,14
PHG	Hemodinâmica	080/2017	R\$908.518,70
AR PROJECT	Manutenção Ar-Condicionado	007/2020	R\$18.420,57
ESCRITA	Serviços de Impressão	001/2019	R\$27.833,78
GP COMERCIO	Tratamento de Piso	143/2018	R\$105.292,82
ISAS INSTITUTO	Serviços de Anatomia Patológica	113/2019	R\$35.000,00
MANUTECNICA	Manutenção Preventiva/ corretiva elevadores	036/2016	
ODONTOBIOMED	Serviço de Manutenção	069/2019	R\$18.819,00
PSH	Serviço de Manipulação	070/2017	R\$254.325,00
SISMED	Manutenção Equip Eletrônico	098/2019	R\$59.000,00
NAUTILLUS CONSTRUÇÕES	Prestação de Serviços Manipulação corretiva e preventiva	085/2020	R\$240.133,31
IBP	Manutenção Preventiva e Corretiva de aparelhos endoscopia	109/2013	R\$25.609,19
OC OPEN	Apoio de Atividade de Informática	001/2014	R\$34.583,33
SABORE	Fornecimento de Alimentação	041/2016	

Fonte: Dados Fornecidos pelo HGRS.



## ANEXO A – Organograma da Sesab



Fonte: Site eletrônico Sesab (2020).

## ANEXO B – Notícias sobre irregularidades em contratos

## TCU decide apurar possíveis irregularidades em contratos de refeição fechados por Pazuello

Ministérios da Defesa e da Saúde fecharam contratos de mais de R\$ 100 milhões com uma mesma empresa no período em que ex-ministro e general da reserva atuou nas duas pastas.

Por **Jéssica Sant'Ana**, g1 — Brasília  
09/03/2022 18h40 · Atualizado há um mês



O ex-ministro Eduardo Pazuello em reunião da CPI da Covid em maio do ano passado — Foto: Edilson Rodrigues/Agência Senado

O **Tribunal de Contas da União** (TCU) decidiu nesta quarta-feira (9) abrir fiscalização para apurar possíveis irregularidades em contratos de fornecimento de refeições pelos quais o general Eduardo Pazuello era responsável quando exerceu as funções de secretário-executivo, no **Ministério da Saúde**, e de coordenador da Operação Acolhida, no **Ministério da Defesa**.

A decisão atendeu a pedido da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que apresentou a denúncia. O prazo da fiscalização será de 180 dias.

**Link:** <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/03/09/tcu-decide-apurar-possiveis-irregularidades-em-contratos-de-refeicao-fechados-por-pazuello.ghtml>

## MP-Ba recomenda cancelamento de contratos de prestação de serviços no Hospital Roberto Santos

Órgão alega que empresas prestadoras de serviço ao hospital possuem sócios que trabalharam na unidade, caso do ex-diretor

Em momentos como o que vivemos, o jornalismo sério ganha ainda mais relevância. Precisamos um do outro para atravessar essa tempestade. Se puder, apoie nosso trabalho e assine o Jornal Correio por apenas R\$ 5,94/mês.

O Ministério Público da Bahia (MP) recomendou que a Secretaria Estadual de Saúde cancele uma série de contratos com prestadores de serviços realizados no Hospital Geral Roberto Santos. A recomendação foi feita após uma auditoria do Sistema Único de Saúde (SUS), encomendada pelo próprio MP-Ba. No texto, o órgão pede que se apure o porquê de empresas que o ex-diretor José Admirço Lima Filho era sócio prestavam serviços à unidade.

José Admirço teve a [exoneração publicada no Diário Oficial do Estado na terça-feira \(16\), junto à sua equipe de gestão](#). A recomendação foi enviada no dia 21 de fevereiro.

<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/mp-ba-recomenda-cancelamento-de-contratos-de-prestacao-de-servicos-no-hospital-roberto-santos/>

# Sabore tem contratos com o governo cancelados após fraudes em licitação

Desde março, a Metrópole acompanha a nebulosa relação da empresa Sabore com o governo do estado. Registrada em nome de Carolina Tocchetto Paupério – irmã do ex-secretário de Gestão de Salvador, Alexandre Paupério [Leia mais...]

Foto: Tácio Moreira/Metropress

Por: Bárbara Silveira no dia 26 de agosto de 2016 às 15:03



Desde março, a Metrópole acompanha a nebulosa relação da empresa Sabore com o governo do estado. Registrada em nome de Carolina Tocchetto Paupério – irmã do ex-secretário de Gestão de Salvador, Alexandre Paupério – e Maria Josilene Silva de Jesus, a empresa era responsável por dois contratos com o governo, para o fornecimento de alimentação para os hospitais Roberto Santos e Ana Nery, em Salvador.

A idoneidade da Sabore começou a ser questionada após uma série de denúncias de falsificação de documentos e prática de ato fraudulento para a obtenção do contrato no Roberto Santos. Cinco meses depois, na última terça (23), uma publicação no Diário Oficial do Estado definiu o futuro da Sabore, que está proibida de contratar com o estado pelos próximos cinco anos, após ser considerada inidônea e culpada pela fraude. Com isso, todos os contratos da Sabore serão cancelados.

## **DSA refeições assumirá fornecimento do hospital**

O Diário Oficial do Estado da última quarta-feira (24) anunciou a DSA Refeições como nova fornecedora, uma vez que a empresa havia ficado atrás da Sabore no processo licitatório do Hospital Roberto Santos. O valor mensal dos serviços é R\$ 1.578.740.

Já a decisão da Procuradoria Geral do Estado (PGE) foi divulgada na última terça. “A Secretaria da Administração (Saeb) aplicou a sanção de declaração de inidoneidade contra Sabore Cia Comércio e Serviços de Alimentação Ltda, proibindo a empresa de licitar e contratar com a Administração Pública Estadual”, diz o texto.

## **Sabore vai contestar decisão**

Procurada pelo Jornal da Metrópole, a Sabore garantiu que vai recorrer da decisão adotada pelo governo do estado sobre os contratos com a empresa. “A Sabore não reconhece e contestará a legalidade da medida adotada pela SAEB/PGE, uma vez que esta fere a lei de licitações do Estado da Bahia. A empresa ressalta, ainda, que o processo licitatório que a tornou vencedora é absolutamente legal”, disse, por meio de nota.

<https://www.metro1.com.br/noticias/cidade/21384,sabore-tem-contratos-com-o-governo-cancelados-apos-fraudes-em-licitacao>