

Disponível em:

<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>
RACE, Joaçaba, p. 13-42, Edição Especial, 2017.

**GESTÃO DE NÍVEIS DE SERVIÇOS: UM INSTRUMENTO
PARA APRIMORAR AS CONTRATAÇÕES DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL E MUNICIPAL**

*Service Level Management: a tool to improve the contracting processes of state and municipal
public administration*

Paulo Silvestre Schmitt

E-mail: pauloschmitt@hotmail.com

Mestre em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina; Especialista lato sensu em Governança de TI pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac/SC); Bacharel em Informática pela Universidade Positivo; Auditor interno da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan).

Endereço para contato: Rua Emílio Blum, 83, Centro, 80020-010, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil.

Clerilei Aparecida Bier

E-mail: clerilei.bier@udesc.br

Pós-doutora pela Faculty of Business – University of Technology, Sydney (Bolsista CNPQ, 2007); Pós-doutora pela Facultad de Dret – Universitat de Barcelona; Doutora em Direito pela Universidad Complutense de Madrid; Professora de Direito do Trabalho na Graduação e no Programa de Mestrado do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina.

Artigo recebido em 31 de março de 2017. Aceito em 06 de novembro de 2017.

Resumo

A fiscalização de contratos administrativos, apesar da sua importância nas contratações públicas, é uma atividade que o Estado frequentemente tem dificuldades em operacionalizar e garantir aderência à legislação. Neste estudo avaliou-se qualitativamente se a introdução de acordos de níveis de serviços nos contratos administrativos e o estabelecimento da gestão de níveis de serviços (GNS) nas instituições públicas estaduais e municipais minimizariam não conformidades em suas contratações. Para tanto, os pesquisadores realizaram uma revisão sistemática na teoria da GNS e a confrontaram com os achados de uma análise de conteúdo aplicada em jurisprudências e relatórios de auditorias feitos pelo TCE/SC no período de 2006 a 2014, alicerçada por sete categorias de análise inspiradas na Lei de Licitações (Lei n. 8.666/1993). Ficou demonstrado que, para as não conformidades enquadradas nas categorias de análise, há respostas na GNS com potenciais para aprimorar as contratações públicas, desde que a sua adoção considere as particularidades da administração pública brasileira.

Palavras-chave: Acordo de nível de serviço. SLA. SLM. Administração pública. Contratos administrativos.

Abstract

The supervision of public contracts, despite its importance in public procurement, is an activity that the state often has difficulties in operationalizing and ensuring adherence to the legislation. This study examined qualitatively whether the introduction of service level agreements in public contracts and the establishment of service level management (SLM) in state and municipal institutions would minimize nonconformities in their hiring. Therefore, the researchers underwent a systematic review of the theory of SLM and then confronted it with the findings of the content analysis applied in court decisions and audit reports performed by the Santa Catarina State Audit Court from 2006 to 2014, supported by seven categories of analysis inspired by the Brazilian Bidding Law (n. 8.666/1993). It demonstrated that, for the non-conformities classified in the categories of analysis, compelling answers exist in SLM with potential to improve public administration contracting, as long as its adoption consider the particulars of the Brazilian public administration.

Keywords: Service level agreement. SLA. Public administration. Contract management.

1 INTRODUÇÃO

Em uma nação ainda marcada por fortes traços patrimonialistas na burocracia estatal, a prevalência do interesse público sobre o interesse privado é uma constante disputa no dia a dia da administração pública. Entre incontáveis procedimentos administrativos que compõem a máquina pública se encontra a delegação de atividades a

terceiros que competem entre si em licitações, almejando firmar contratos de prestação de serviços, obras e fornecimento de materiais. Nesse panorama a administração pública brasileira ainda apresenta dificuldades em fiscalizar a execução dos serviços e a entrega integral do objeto contratado, dentro do custo e prazo previstos e com qualidade satisfatória (MATTJE et al., 2014; ZAGATTO, 2015).

É um desafio à administração pública melhorar as fiscalizações dos trabalhos realizados por terceiros, demandando controles efetivos sobre os serviços prestados para que as execuções sejam aderentes ao que fora previamente estipulado em contrato (HAHN, 2011). Nesse mister, a medição da qualidade dos serviços tende a aperfeiçoar a prestação, mediante implantação de mecanismos que propiciem ajustes nos pagamentos conforme o desempenho dos terceiros, incentivando-os a fazer seus serviços com excelência (Acórdão AC-1239-25/08) (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017). Em contratações de serviços de Tecnologia da Informação (TI) é comum a utilização do acordo de níveis de serviço (ANS ou SLA, do inglês, *service level agreement*), o qual surgiu em virtude das necessidades de as organizações estabelecerem níveis mínimos de qualidade nos serviços prestados e criarem meios para mensurá-los e administrá-los (HILES, 1993).

Trazendo o ANS a um contexto mais amplo de contratação de serviços de qualquer natureza, ele passa a se tratar de um instrumento proativo utilizado para garantir que padrões adequados de serviços em geral sejam entregues conforme o ajustamento efetuado, a um custo aceitável (HILES, 1993). Em consonância a essa asserção, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) publicou a Instrução Normativa n. 02/2008, destinada aos órgãos ou entidades federais integrantes do Sistema de Serviços Gerais, que prevê a pactuação do ANS na contratação de serviços que apoiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional, possibilitando adequação no pagamento ao prestador de serviços, sem prévio processo administrativo, caso o acordo não seja apropriadamente cumprido (BRASIL, 2008).

Considerando que os prestadores de serviços contribuem para o cumprimento da missão institucional dos entes públicos que os contratam, a qualidade do serviço e a produtividade das empresas terceirizadas acabam impactando, direta ou indiretamente, o desempenho do serviço público ofertado aos cidadãos. A busca pela eficiência é uma ambição comum aos setores público e privado, e, nas últimas décadas, tem sido crescente a adaptação de práticas de administração de empresas para a esfera pública (DEPAULA, 2005). Desse fato surgiu a oportunidade de pesquisa na área de Administração para avaliar se a adoção do ANS e a implantação da gestão de níveis

de serviços (GNS) na contratação de serviços de qualquer natureza pela administração pública estadual e municipal contribuiriam para reduzir não conformidades cometidas no acompanhamento dos contratos e para garantir que os serviços fossem realizados conforme o ajustamento efetuado.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1 LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A ação administrativa do Estado é separada em dois tipos: execução direta, realizada pelos entes da administração pública utilizando seus próprios meios, e execução indireta, realizada por terceiros contratados (BRASIL, 1993). Na pretensão de diminuir custos e aumentar a eficiência operacional, a terceirização na administração pública tem reduzido as atividades que, a princípio, seriam exercidas por agentes públicos com vínculos funcionais (OLIVEIRA, 2014). Ao ser contratado, o particular assume a obrigação de realizar prestação destinada a satisfazer necessidades da administração pública. Esse ato não transfere a competência do órgão contratante propriamente dita, mas atribui a terceiros o exercício de poderes específicos e determinados (JUSTEN FILHO, 2014).

De modo geral, são três as fases da contratação pelo poder público: planejamento da contratação, procedimento licitatório e execução contratual. De um bom planejamento extrai-se uma boa especificação do objeto a ser licitado, a qual constitui a conexão entre o planejamento prévio do órgão contratante e a efetiva aquisição de materiais ou contratação de serviços e obras (NIEBUHR, 2008).

A licitação, por sua vez, é uma série ordenada de procedimentos que permite aos particulares interessados em contratar com a administração pública competirem entre si de forma isonômica. O resultado final do certame decorre de critérios objetivos destinados a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, que é obrigada a utilizar contratos administrativos em licitações nas modalidades concorrência e tomada de preços. Apesar de o contrato ser facultativo nos demais casos, sempre haverá a necessidade de se formalizar o ajuste entre o Estado e terceiros por meio de instrumentos como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviços, salvo em pequenas compras de pronto pagamento (JUSTEN FILHO, 2014).

A execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante da administração pública especialmente designado, devendo ele observar fielmente as cláusulas e condições pactuadas (BRASIL, 1993). A conduta ilícita do contratado pode ser repreendida na esfera administrativa por meio de quatro sanções previstas em lei: advertência; multa; suspensão temporária e declaração de inidoneidade (JUSTEN FILHO, 2014).

A aplicação de qualquer uma dessas sanções administrativas exige processo administrativo, assegurando ao interessado ampla defesa e contraditório, sob pena de nulidade do ato (VARESCHINI, 2012). Qualquer inadimplência de obrigações assumidas pelo contratado demanda todas as formalidades exigidas pelo processo administrativo punitivo. Essas exigências tornam a penalização tão morosa a ponto de evitar a efetiva penalização de terceiros inadimplentes (RODRIGUES et al., 2013). A falta de estrutura de pessoal nos órgãos públicos e a nomeação de fiscais tecnicamente despreparados torna a execução dos contratos um dos pontos mais vulneráveis a fraudes e irregularidades. Conscientes disso, licitantes mal-intencionados podem concorrer para explorar lacunas deixadas por fiscalizações malfeitas (HAHN, 2011).

Na ausência de regras para medição e controle dos serviços contratados, um volume significativo de recursos públicos pode ser despendido sem que haja uma efetiva contraprestação de serviços (Acórdão AC-0449-13/05) (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017). O TCU reafirma esse entendimento argumentando que:

A simples disponibilização de força de trabalho não assegura, por si só, a qualidade e a eficiência na prestação dos serviços. Pelo contrário, uma vez que a remuneração da contratada não decorre diretamente da execução do serviço e sim do número de homens-horas trabalhadas. [...] Por esse motivo, é dever [...] elaborar projeto básico consistente, que permita a contratação de serviços previamente definidos e passíveis de mensuração e controle, inclusive por meio de aplicação de penalidades, em caso de não-atingimento dos padrões de qualidade previamente pactuados. (Acórdão AC-2476-49/07). (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017).

A partir da Instrução Normativa n. 02/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os órgãos e entidades federais integrantes do Sistema de Serviços Gerais passaram a possuir legislação específica que estimula a utilização do ANS em contratações de serviços continuados (BRASIL, 2008). Buscou-se, no texto da Norma, evitar a remuneração da contratada pela quantidade de serviços ou por pos-

tos de trabalho e incentivar a remuneração por resultados mensuráveis. Apesar de a abrangência dessa Norma ser limitada a órgãos e entidades federais, nada impede que qualquer unidade administrativa se inspire em suas regras e diretrizes e as aplique por analogia (SANTANA, 2008; OLIVEIRA, 2014).

A existência do ANS em contratações públicas introduz uma nova sistemática no tratamento de inexecuções parciais, diminuindo os trâmites administrativos para que os pagamentos sejam adequados ao desempenho dos terceiros, trazendo agilidade ao processo. A evolução alcançada explora a contratação por resultados, em detrimento à forma usual de contratação, realizando pagamentos proporcionais à qualidade do serviço prestado (RODRIGUES et al., 2013).

2.2 ACORDO DE NÍVEIS DE SERVIÇO (ANS)

O ANS é um acordo entre o prestador de serviços e seu cliente que quantifica a qualidade mínima do serviço que atenda às necessidades do contratante. O tradicional contrato é complementado pelo ANS, o qual contém cláusulas estritamente focadas na qualidade do serviço, na efetiva avaliação do serviço e nas consequências caso o acordo seja descumprido (HILES, 1993; STURM; MORRIS; JANDER, 2000). Quando utilizado na administração pública, o ANS fará parte de um conjunto de documentos que compõem o instrumento convocatório, contendo apenas cláusulas relevantes à gestão de níveis de serviços. A chave para a construção de um bom ANS é definir serviços e níveis de serviços que possam ser medidos, gerenciados e auditados, podendo ele ser sofisticado ou simples, dependendo da complexidade do serviço (LARSON, 1998; PRATT, 2003).

O cerne do ANS é formado por uma estrutura de indicadores de desempenho que avaliam a qualidade do serviço prestado. É possível especificar qualquer indicador de desempenho, desde que os benefícios de sua utilização compensem seus custos de operação e que as partes saibam como medi-lo e verifiquem o cumprimento das metas (BIANCO; LEWIS; MERSON, 2008). Em um ANS procura-se estipular o menor número possível de indicadores de desempenho, posicionados em pontos-chaves do serviço para que sejam capazes de prover as informações necessárias para determinar se o serviço está sendo satisfatoriamente prestado e de avisar antecipadamente potenciais problemas na prestação (PARISH, 1997).

Cada indicador de desempenho tem ao menos uma meta de níveis de serviço associada, a qual usualmente está vinculada a penalidades financeiras caso o contratado não atinja as metas acordadas (LARSON, 1998; STURM; MORRIS; JANDER,

2000). Na administração pública brasileira a penalidade oriunda do ANS é referida como adequação do pagamento, para que os ajustes aos pagamentos estipulados no ANS não sejam confundidos com a multa contratual que é uma das sanções administrativas previstas na legislação (BRASIL, 2008). Apesar de ser perfeitamente possível combinar essas duas situações em um mesmo contrato, o texto deve ser claro sobre quando incidirá a tradicional multa que demanda processo administrativo ou quando ocorrerá a direta adequação do pagamento com base no desempenho atestado pelos meios previstos no ANS.

Constará no ANS os períodos de apuração do serviço, comumente equivalentes a um mês, nos quais o desempenho do contratado será evidenciado nos relatórios de níveis de serviço que subsidiarão a aplicação de eventuais adequações nos pagamentos ou demais sanções administrativas. Sem os relatórios de níveis de serviço o ANS se tornaria apenas uma declaração de boas intenções, impossibilitando contrastar o desempenho do serviço prestado com as cláusulas acordadas (STURM; MORRIS; JANDER, 2000).

Vários autores afirmam que o ANS é um documento mutável, que suporta negociações no percurso de seu ciclo de vida para se adaptar a novos requisitos de qualidade ou corrigir cláusulas inadequadas (HILES, 1993, 1994; PARISH, 1997; STURM; MORRIS; JANDER, 2000; PANTRY; GRIFFITHS, 2001; GREMBERGEN; HAES; AMELINCKX, 2003). No entanto, na administração pública a legislação impõe limites que restringem seriamente a analogia entre práticas do setor privado e do setor público. É preferível que a elaboração do ANS ocorra antes da publicação do edital de licitação, ou seja, antes mesmo de conhecer quem será o prestador de serviços (BRASIL, 2008).

2.3 GESTÃO DE NÍVEIS DE SERVIÇOS (GNS)

Com a introdução do ANS no relacionamento contratual é demandada, de ambas as partes, a implantação da GNS para viabilizar a contínua medição, reporte e melhoria na qualidade do serviço contratado. A GNS é um processo, e o ANS é um documento, produto desse processo. A GNS compreende procedimentos que visam garantir a prestação de adequados níveis de serviço a todos os usuários. A GNS não é uma opção que exige pouco tempo e esforço em sua implantação ou na execução de cada contrato, entretanto, na maioria das situações, seus benefícios compensam significativamente os custos e esforços extras (HILES, 1994). Em cenários organizacionais em que a GNS foi implantada foram observadas melhorias como: compreensão mais

completa dos serviços terceirizados; criação de um ambiente que incentiva a melhoria gradativa dos serviços; aumento da produtividade; planejamento proativo de futuras contratações; diminuição de despesas pela redução de interrupções dos serviços que afetam diretamente o negócio; além de outros benefícios observados também nas organizações prestadoras dos serviços (STURM; MORRIS; JANDER, 2000).

Na elaboração de um ANS parte da literatura dá grande ênfase ao envolvimento do atual prestador de serviços na construção das cláusulas contratuais (PARISH, 1997; LARSON, 1998; DEANGELIS JUNIOR, 2000). Se em contratações de organizações privadas isso parece uma prática sensata, na administração pública a inclusão de um agente externo cria o risco de direcionamento das cláusulas contratuais para benefício do atual prestador ou de prejudicar a isonomia em futuros certames. Visando preservar a objetividade do ANS, pode-se preferir limitar a elaboração do ANS apenas a pessoas do quadro funcional próprio.

Antes de um ANS entrar em operação simulam-se medições para conhecer o atual nível de serviço, em um processo em que o ANS é gradativamente aprimorado até se chegar a um nível de maturidade satisfatório (HILES, 1993; OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE, 2008). A realização desses trabalhos prévios antes da redação final do ANS permite que seja considerado um grande número de situações e possíveis problemas, evitando acordos mal elaborados por causa da urgência operacional (BROWN, 2011). Concluído o ANS, os trâmites administrativos de seleção do fornecedor de serviços e contratação são realizados.

Na execução do contrato é realizada a monitoração dos indicadores de desempenho estipulados no ANS, cujos dados servirão de insumo para a produção dos relatórios de níveis de serviço nos moldes e frequência constantes nos termos contratados. O desempenho do terceiro é confrontado com as metas de níveis de serviço, que desencadeia adequações aos pagamentos proporcionais à qualidade da prestação do serviço. Demais penalidades podem ser aplicadas se estipuladas em contrato, como em casos de faltas graves ou problemas recorrentes sem a devida tratativa. Ações poderão ser tomadas para melhorar os pontos fracos da prestação do serviço que são expostos pelas metas não alcançadas. Tais ações serão registradas para posterior acompanhamento da resolução dos problemas nas reuniões periódicas de revisão de serviço (HILES, 1993; STURM; MORRIS; JANDER, 2000; OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE, 2008).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O quadro teórico foi construído com uma revisão sistemática objetivando conhecer o estado da arte sobre o tema e permitir a vinculação da teoria com as evidên-

cias empíricas providas pelas fontes documentais de dados. A teoria levantada sobre a GNS foi relacionada aos atos praticados por agentes públicos na fase em que foi realizada uma análise de conteúdo sobre fontes de dados do TCE/SC que evidenciaram ocorrências de irregularidades no acompanhamento de contratos administrativos e manifestaram decisões do órgão de controle externo. Neste trabalho buscou-se primeiro identificar e classificar as não conformidades cometidas para depois apontar os aprimoramentos propostos pela GNS capazes de reduzir as incidências e os impactos das desconformidades.

3.1 REVISÃO SISTEMÁTICA

A revisão sistemática ocorreu entre maio de 2014 e janeiro de 2015 e compreendeu quatro etapas: buscas nas bases de dados científicas, seleção por meio de leitura técnica, avaliação da relevância das obras para a pesquisa e recorte dos excertos que compuseram as referências teóricas do trabalho.

Na primeira etapa foram feitas buscas nas bases de dados científicas EBSCO *Host* (EBSCO, 2017), *Google Scholar* (GOOGLE, 2017), Periódicos Capes (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2017b) e Banco de Teses e Dissertações da Capes (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR, 2017a), utilizando os descritores *service level agreement*, acordo de níveis de serviço, suas siglas e variações no plural, as quais retornaram, respectivamente, 667, 485 e 15 resultados, totalizando 1.167 obras. O *Google Scholar*, por suas características próprias, demandou uma seleção sequencial até que os resultados passassem a ser bastante difusos, indicando que as obras mais relevantes já haviam sido coletadas.

Na segunda etapa a seleção por leitura técnica nos títulos, resumos e introdução reduziu o número para 109 obras, restando apenas aquelas que exibiram potencial para subsidiar a fundamentação teórica dentro do escopo do estudo.

Na etapa seguinte, em que as obras foram integralmente lidas e analisadas, as referências teóricas consideradas relevantes também foram avaliadas em novas iterações, formando um ciclo recursivo de aprofundamento teórico até chegar a um nível satisfatório de conhecimento. Esse processo alcançou livros e obras em bases de dados como, por exemplo, *Emerald Insight*, *Science Direct*, *Wiley* e *Springer*.

Na construção do quadro teórico as obras foram primeiramente organizadas em ordem cronológica crescente. Os conceitos mais antigos foram citados primeiro, e as contribuições seguintes foram acrescentadas seguindo a ordem predefinida. Desse

modo, foram omitidos os trabalhos mais recentes que não contribuíram à teoria já existente, explicando porque nem todas as obras consideradas relevantes na revisão sistemática foram referenciadas neste trabalho.

3.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO

A análise de conteúdo foi inspirada nos moldes do arquétipo descrito por Bardin (2011) e organizada em três etapas: pré-análise, quando foi formulada a hipótese da pesquisa, definidas as categorias de análise e escolhidas as fontes de dados; exploração do material, quando os documentos foram extraídos, impressos e lidos na íntegra, identificando declarações que se enquadravam nas categorias de análise; e tratamento dos resultados e interpretação, que permitiram chegar às conclusões do estudo por meio de análises qualitativas.

A hipótese da pesquisa foi estipulada como a existência de evidências do cometimento de irregularidades de agentes públicos na fiscalização e acompanhamento de contratos administrativos, descritas pelo órgão de controle externo da administração pública estadual. Tendo isso em mente, a Lei de Licitações (BRASIL, 1993) foi o principal alicerce para a definição das categorias de análise:

- a) Especificação do Objeto Licitado, que diz respeito à definição clara do objeto e do escopo da contratação, quantidades de seus componentes, estipulação de custos, fixação de cronograma de execução e pagamentos, prazos de vigência e execução (arts. 6º, § IX e X, 7º, § 4º, 14, 38, 40, 47 e 55; Acórdão n. 717/05) (BRASIL 1993; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017);
- b) Requisitos de Qualidade do Objeto Licitado, que compreende a parametrização qualitativa dos critérios de aceitação do objeto contratado e mecanismos que visam evitar o desperdício ou tornar a contratação mais vantajosa para a administração pública (Acórdão AC-0449-13-2005) (BRASIL, 2008; TIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017);
- c) Definição de Responsabilidades, seguindo as exigências da legislação quanto ao fiscal do contrato (art. 67) (BRASIL, 1993), preposto da empresa contratada (art. 68) (BRASIL, 1993) e demais recomendações de Tribunais de Contas;

- d) Fiscalização da Execução do Contrato, que diz respeito ao próprio trabalho do fiscal do contrato e responsabilidades agregadas (arts. 66, 69 e 70) (BRASIL, 1993);
- e) Recebimento do Objeto e Pagamento, incluindo também casos de liquidação indevida de despesas (arts. 62, 63, 73 e 76) (BRASIL, 1993);
- f) Inexecução Contratual e Sanções Administrativas, com foco específico nas ações decorrentes de inexecuções totais ou parciais do contrato (cap. III, seção V, e cap. IV) (BRASIL, 1993);
- g) Início, Prorrogação e Aditamento do Contrato, visando avaliar a aderência de alterações contratuais durante a execução do contrato diante da legislação (art. 57, 60, 61, 65 e 92) (BRASIL, 1993), jurisprudências e doutrinas acatadas por órgãos de Controle Externo.

O fato de o estudo ter ocorrido no Estado de Santa Catarina influenciou a escolha das fontes de dados. O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) é o órgão estadual de Controle Externo dotado de autonomia para fiscalizar a boa gestão do dinheiro público em órgãos estaduais e municipais de SC. Considerando que qualquer procedimento licitatório ou contrato firmado pela administração pública é enquadrado na jurisdição do Tribunal de Contas, foram utilizadas três fontes secundárias de dados para atestar a validade da hipótese da pesquisa: jurisprudências e relatórios de auditorias operacionais e de regularidade executadas pelo TCE/SC entre 2006 e 2014.

Foram extraídos do site Sistema de Consulta de Processos On-line (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2017c) os relatórios de auditorias de regularidade providos pela Diretoria de Controle de Licitações e Contratações do TCE/SC pertencentes às categorias: Licitações, Contratos, Convênios e Instrumentos Análogos; e Contrato Decorrente de Licitação. Sob a primeira categoria foram retornados 14 processos e sob a segunda categoria foram retornados 30 processos, entretanto nem todos os processos tinham relatórios técnicos de auditorias no rol de peças processuais. Por causa disso, do total de 44 processos, 30 foram analisados.

Passou-se, então, a analisar as jurisprudências do TCE/SC disponibilizadas no site Consulta de Jurisprudência (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2017a), as quais representam a visão do Tribunal, em determinado momento, sobre as questões legais levadas a julgamento. O universo deste trabalho envolveu 78 decisões, totalizando 100% dos resultados retornados sobre o

tema Licitações e Contratos. A maior parte dessas jurisprudências era proveniente de processos de consultas ao Tribunal – denominados Prejulgados – a qual foi desconsiderada por não se tratar de fatos concretos. Após essa filtragem restaram 29 jurisprudências para análise.

Em ambas as fontes de dados verificou-se um pequeno número de exames sobre o acompanhamento da execução contratual comparado à grande incidência de exames sobre aspectos formais e legais dos procedimentos licitatórios. Às fontes de dados foram incluídas as auditorias operacionais do TCE/SC, por se concentrarem em avaliar a ação administrativa sob os princípios da economicidade, eficiência e eficácia e em verificar se há espaço para melhorias nos processos auditados (INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, 2001). Todos os 16 relatórios de auditorias operacionais disponíveis foram extraídos do site Publicações/Auditoria Operacional do TCE/SC (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2017b) e analisados. No Quadro 1 consta a relação completa dos documentos analisados oriundos das três fontes de dados.

Quadro 1 – Relação de documentos do TCE/SC que foram analisados nesta pesquisa

Fonte de dados	Identificador	Unidade Gestora
Auditoria de Regularidade	08/00302540	Prefeitura Municipal de Bombinhas
Auditoria de Regularidade	08/00492900	Prefeitura Municipal de Turvo
Auditoria de Regularidade	09/00491957	Prefeitura Municipal de Barra Velha
Auditoria de Regularidade	10/00056080	Prefeitura Municipal de Gaspar
Auditoria de Regularidade	12/00049419	Prefeitura Municipal de Lebon Régis
Auditoria de Regularidade	12/00448038	Prefeitura Municipal de Imbituba
Auditoria de Regularidade	13/00655523	Prefeitura Municipal de Pinhalzinho
Auditoria de Regularidade	13/00656252	Prefeitura Municipal de Ouro Verde
Auditoria de Regularidade	06/00554643	SC-Parcerias S.A
Auditoria de Regularidade	07/00567909	Prefeitura Municipal de Joinville
Auditoria de Regularidade	08/00163249	SC-Parcerias S.A.
Auditoria de Regularidade	08/00374886	Prefeitura Municipal de Biguaçu
Auditoria de Regularidade	08/00471490	Prefeitura Municipal de Xanxerê
Auditoria de Regularidade	08/00627253	Empresa Municipal de Água e Saneamento de Balneário Camboriú (EMASA)
Auditoria de Regularidade	08/00641400	Prefeitura Municipal de Içara

Fonte de dados	Identificador	Unidade Gestora
Auditoria de Regularidade	09/00233664	Secretaria de Estado da Educação
Auditoria de Regularidade	09/00233745	Prefeitura Municipal de Brusque
Auditoria de Regularidade	09/00234121	Gabinete do Vice-Governador do Estado
Auditoria de Regularidade	09/00516020	Prefeitura Municipal de Orleans
Auditoria de Regularidade	09/00516100	Secretaria de Estado da Saúde
Auditoria de Regularidade	09/00516291	Santa Catarina Turismo S.A. (Santur)
Auditoria de Regularidade	09/00547847	Prefeitura Municipal de Iomerê
Auditoria de Regularidade	09/00674873	Departamento Estadual de Infraestrutura (Deinfra)
Auditoria de Regularidade	10/00610605	Prefeitura Municipal de Schroeder
Auditoria de Regularidade	10/00664292	Prefeitura Municipal de Biguaçu
Auditoria de Regularidade	10/00665000	Prefeitura Municipal de Florianópolis
Auditoria de Regularidade	10/00689872	Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú
Auditoria de Regularidade	11/00394165	Serviço Autônomo Municipal de Água e Saneamento Ambiental de Três Barras
Auditoria de Regularidade	12/00161413	Prefeitura Municipal de Joaçaba
Auditoria de Regularidade	12/00414729	Prefeitura Municipal de Pomerode
Jurisprudência	11/00256951	Serviço Autônomo Municipal de Trânsito e Transportes de Blumenau (Seterb)
Jurisprudência	08/00752821	Prefeitura Municipal de São José
Jurisprudência	13/00700928	Prefeitura Municipal de Belmonte
Jurisprudência	12/00193960	Prefeitura Municipal de Bombinhas
Jurisprudência	13/00046268	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional – Grande Florianópolis
Jurisprudência	13/00059165	Prefeitura Municipal de Jaraguá do Sul
Jurisprudência	10/00036488	Prefeitura Municipal de Florianópolis
Jurisprudência	09/00551526	Prefeitura Municipal de Angelina
Jurisprudência	13/00475380	Prefeitura Municipal de Timbó Grande
Jurisprudência	14/00048904	Prefeitura Municipal de Bombinhas
Jurisprudência	10/00771536	Prefeitura Municipal de Botuverá
Jurisprudência	13/00177796	Prefeitura Municipal de Guarimirim
Jurisprudência	06/00307395	Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão
Jurisprudência	03/07176550	Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão
Jurisprudência	09/00137860	Prefeitura Municipal de Piratuba
Jurisprudência	10/00797250	Prefeitura Municipal de Barra Bonita

Fonte de dados	Identificador	Unidade Gestora
Jurisprudência	07/00363572	Prefeitura Municipal de Camboriú
Jurisprudência	11/00627445	Prefeitura Municipal de Papanduva
Jurisprudência	11/00246301	Secretaria de Estado da Educação
Jurisprudência	09/00584459	Secretaria de Estado da Educação
Jurisprudência	05/04279971	Departamento de Transportes e Terminais (Deter)
Jurisprudência	10/00424224	Prefeitura Municipal de São Francisco do Sul
Jurisprudência	09/00210290	Câmara Municipal de Canoinhas
Jurisprudência	09/00261285	Celes Distribuição S.A.
Jurisprudência	10/00745616	Prefeitura Municipal de Ibirama
Jurisprudência	05/04283570	Prefeitura Municipal de Camboriú
Jurisprudência	10/00502209	Prefeitura Municipal de Tangará
Jurisprudência	06/00566730	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional – Lages
Jurisprudência	08/00593928	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional – Joinville
Auditoria Operacional	1	Prefeituras Municipais de Bom Jardim da Serra, Cerro Negro, Vitor Meireles e Secretaria de Estado da Educação
Auditoria Operacional	2	Secretaria de Estado da Educação e Secretarias de Desenvolvimento Regional
Auditoria Operacional	3	Prefeitura Municipal de Itajaí
Auditoria Operacional	4	Secretaria de Estado da Saúde
Auditoria Operacional	5	Fundação do Meio Ambiente (Fatma)
Auditoria Operacional	6	Secretaria de Estado da Saúde e Secretarias Municipais de Saúde
Auditoria Operacional	7	Prefeitura Municipal de Florianópolis
Auditoria Operacional	8	Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú
Auditoria Operacional	9	Hospital Regional Hans Dieter Schmidt
Auditoria Operacional	10	Secretaria de Estado da Saúde e Prefeitura Municipal de Biguaçu
Auditoria Operacional	11	Hospital Municipal São José de Joinville
Auditoria Operacional	12	Fundação do Meio Ambiente (Fatma)
Auditoria Operacional	13	Prefeitura Municipal de Florianópolis
Auditoria Operacional	14	Prefeituras Municipais de Agrônômica e Imarú
Auditoria Operacional	15	Hospital Infantil Joana de Gusmão
Auditoria Operacional	16	Hospital Homero de Miranda Gomes

Fonte: os autores.

4 ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS

A hipótese da pesquisa ficou claramente confirmada na fase de exploração do material, evidenciando o cometimento de irregularidades de agentes públicos na fiscalização e acompanhamento de contratos administrativos nas esferas estadual e municipal em todas as fontes de dados que fizeram parte da pesquisa. Foram encontradas 28 declarações de irregularidades que se enquadraram nas categorias de análise, distribuídas conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Incidência das categorias de análise nas fontes de dados

Categoria de análise	Auditorias de regularidade	Jurisprudências	Auditorias operacionais	Total
Especificação do Objeto Licitado	9	1	2	12
Requisitos de Qualidade do Objeto Licitado	-	-	-	0
Definição de Responsabilidades	-	-	2	2
Fiscalização da Execução do Contrato	1	1	3	5
Recebimento do Objeto e Pagamento	2	2	-	4
Inexecução Contratual e Sanções Administrativas	-	1	1	2
Início, Prorrogação e Aditamento do Contrato	-	3	-	3
Total	12	8	8	28

Fonte: os autores.

Da confrontação da teoria existente com os resultados da pesquisa surgiu uma série de conclusões, demonstradas e discutidas a seguir.

4.1 REQUISITOS DE QUALIDADE DO OBJETO LICITADO

Não houve menção à categoria de análise Requisitos de Qualidade do Objeto Licitado nos documentos analisados. Em contraste a esse cenário o TCU tem reiteradamente se pronunciado nessa temática em acórdãos que criticam a mera locação de mão de obra ou contratação por postos de serviço e incentivam a denominada contratação por resultados (Acórdãos ns. 667/2005, AC-0786-20/2006, AC-2476-49/2007, AC-1239-25/2008) (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017). A Secretaria de Estado da Fazenda de SC (SEF/SC) também recomendou o estabelecimento de cri-

térios de avaliação e aceitação da qualidade dos serviços prestados, propendendo à glosa dos serviços inadimplidos (SANTA CATARINA..., 2009).

O fato de não haver incidências de achados de auditorias do TCE/SC nessa temática, nem terem sido encontradas nas fontes de dados recomendações que vêm ao encontro da visão do TCU, sugere três coisas: que os entes públicos auditados pelo TCE/SC têm especificado suficientemente bem os requisitos de qualidade e utilizado mecanismos de remuneração satisfatórios; ou que as análises de auditoria do TCE/SC não se ativeram a esses aspectos da contratação pública; ou que existem declarações enquadráveis nessa categoria de análise localizadas em outras fontes de dados do TCE/SC, fora da delimitação deste estudo.

4.2 ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO LICITADO

Sob a categoria de análise Especificação do Objeto Licitado diversas situações foram encontradas: projeto sem especificações técnicas suficientes, contrariando a legislação; descrição incompleta do bem ou serviço licitado, definindo o objeto de forma vaga e imprecisa; ausência de orçamento detalhado expressando a composição de todos os custos unitários, impedindo a estimação do custo das obras e serviços; falta de definição de quantitativos a serem adquiridos; provimento insuficiente de condições para os licitantes anteciparem a real expectativa de fornecimento; estipulação de serviços sem conter informações essenciais, como datas, horários, locais, itinerários e quantidade usual de demanda; deficiências no estabelecimento de data de início da prestação do serviço e prazo de conclusão de etapas de execução do contrato; falta de explicitação das condições de recebimento provisório e definitivo de obra; entre outras.

As licitações públicas não podem tratar de objetos amplos, vagos ou que englobem materiais ou serviços indefinidos. Ao contrário, a descrição dos objetos licitados deve ser suficientemente clara, concisa e objetiva, abrangendo todos os elementos capazes de caracterizar o objeto da licitação (Acórdão n. 717/05) (BRASIL, 1993, 2000, 2005; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017). A elaboração de um ANS contribui para a completude da especificação do objeto licitado porque o processo de formulação do ANS e subsequentes simulações das medições do serviço fazem com que os envolvidos o conheçam melhor. Vários argumentos reforçam para esse entendimento.

A necessidade de vislumbrar com antecedência as restrições na prestação do serviço para explicitar os limites de validade do ANS auxilia a identificar insuficiências na especificação do objeto contratado (HILES, 1993; STURM; MORRIS; JAN-

DER, 2000). Essas restrições não influenciam somente o ANS, mas a especificação do objeto em quesitos como prazo de execução, sanções administrativas, cronograma físico-financeiro ou deveres do contratado e do contratante.

A atividade de elaboração de objetivos de níveis de serviço – componentes fundamentais do ANS – depende de uma compreensão afinada de como o serviço será prestado. Para ser bem feito, o ANS exige de seus autores a resolução das incertezas sobre partes relevantes do serviço terceirizado, cujo aprendizado fomentará a completude da especificação do objeto em aspectos como estratégia de suprimento, definição dos procedimentos e deveres do contratado e do contratante (LARSON, 1998).

Considerar estatísticas históricas do serviço na construção das metas corrobora a especificação do objeto e subsidia a elaboração de indicadores de desempenho alicerçados em dados reais e estimativas de impacto mais confiáveis, por exemplo, nas situações de indisponibilidade do serviço e de picos de demanda (HILES, 1993; PARISH, 1997; STURM; MORRIS; JANDER, 2000; OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE, 2008; BROWN, 2011).

4.3 DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADES

A categoria de análise Definição de Responsabilidades incidiu apenas nos relatórios de auditorias operacionais. Um dos relatos é sobre um órgão público que foi prejudicado por não designar um agente público para acompanhar a prestação do serviço e perdeu a oportunidade de absorver conhecimentos que permitiriam a continuidade da manutenção do software e do banco de dados (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2008a). O outro relato expôs duas situações: uma em que o órgão nomeou um fiscal para o contrato sem o convocar para exercer suas atribuições, e outra, em que o órgão omitiu a designação do agente público para fiscalizar o contrato (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2014). Ambas as situações culminaram no descumprimento de cláusulas contratuais na prestação do serviço sem o conhecimento, manifestação, nem aplicação de sanções por parte dos órgãos contratantes.

A Lei de Licitações (BRASIL, 1993) exige que o contrato seja executado fielmente pelas partes, não deixando espaço discricional aos agentes públicos para optarem por não exigir a execução contratual na íntegra ou deixarem de aplicar penalidades nos casos previstos. A fiscalização da execução do contrato por um representante da administração pública deve ser eficaz para que sejam identificadas inexecuções contratuais. Se no lado da administração pública estão os gestores e fiscais de con-

tratos (HAHN, 2011; SANTOS; VIMEIRO; RODRIGUES, 2013), a relação com os terceiros contratados ocorre pela figura do preposto da empresa contratada (BRASIL, 1993). Essas responsabilidades, estipuladas em lei, são facilmente associadas aos papéis definidos pela GNS.

A literatura sobre a GNS reforça a importância da indicação das pessoas que serão responsáveis pela fiscalização do serviço, coleta de dados dos indicadores de desempenho, produção dos relatórios de níveis de serviço, convocação das reuniões de revisão de serviço, resolução de disputas, atribuição de prazos e responsabilidades para resolução de problemas na prestação do serviço, entre outras atribuições (HILES, 1993; LARSON, 1998; BOUMAN; TRIENEKENS; ZWAN, 1999; STURM; MORRIS; JANDER, 2000; DEANGELIS JUNIOR, 2000; PANTRY; GRIFFITHS, 2001; OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE, 2008). Na administração pública essa função é facilmente associada ao papel dos gestores e fiscais de contratos.

Em todos os serviços contratados pela administração pública o preposto indicado pela empresa contratada representará sua organização perante o tomador do serviço, garantindo que os serviços providos atendam às demandas do órgão contratante dentro dos limites estabelecidos em contrato. Havendo um ANS intermediando o relacionamento das partes, é o preposto da contratada quem responderá pelo atendimento das metas de níveis de serviço, tanto no dia a dia de prestação do serviço quanto nas reuniões de revisão de serviço. Nesse modelo o preposto da contratada atua na resolução de problemas como ponto focal dos fiscais e gestores de contratos da administração pública, satisfazendo a legislação.

4.4 FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO

A categoria de análise Fiscalização da Execução do Contrato foi a única a incidir em todas as fontes de dados. Os relatos expuseram situações em que houve: omissão no acompanhamento das condições financeiras da empresa contratada; falta de vigilância no cumprimento do contrato; desconhecimento de subcontratação integral do objeto do contrato; ausência de acompanhamento, controle e fiscalização na execução do contrato; e inércia na tomada de providências sobre rescisão contratual (Processo n. 08/00374886, relatório DLC/1/061/09; Processo n. 13/00059165, Relatório de reinstrução DLC/570/2013) (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2009, 2010, 2014, 2017a).

A Lei de Licitações estabelece que o contratado é obrigado a sanar vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução contratual (BRASIL, 1993). Con-

tudo, tais problemas podem não ser detectados se o agente público responsável pela fiscalização da execução do contrato não exercer seu papel com a eficácia necessária. Mesmo se forem percebidas inexecuções contratuais, se o fiscal ou gestor do contrato não percorrer os trâmites burocráticos de sanação do vício e de aplicação de sanções, o resultado fatalmente culminará em desperdício de dinheiro público, configurando pagamento por serviço não concluído ou com qualidade aquém da acordada.

Havendo um ANS no relacionamento contratual, os procedimentos de GNS não permitirão que as empresas contratadas realizem seus trabalhos sem a supervisão do contratante. A atividade de produção de relatórios de níveis de serviços exige a aferição dos indicadores de desempenho, não deixando que desvios passem despercebidos por muito tempo. As reuniões de revisão de serviço também agregam vantagens à gestão de contratos, porque uma agenda predefinida de reuniões exige a apreciação dos níveis de serviço reportados e a discussão de eventuais questões pendentes entre as partes (STURM; MORRIS; JANDER, 2000).

A memória processual do acompanhamento do contrato – composta pelos relatórios de níveis de serviço, notas fiscais, comprovantes de pagamentos, atas das reuniões de revisão de serviço e demais documentos gerados na execução do contrato – promove a rastreabilidade necessária para expor o atendimento dos níveis de serviço, os problemas que surgirem no decorrer do contrato, as decisões tomadas pelo gestor do contrato para saná-las e, até mesmo, falhas na detecção de problemas graves que passaram em branco, sem nenhuma reação por parte do poder público. Essa memória processual, entendida como registro de acompanhamento contratual (BRASIL, 1993), passa a ser um incentivo adicional aos gestores e fiscais dos contratos para efetivamente solucionar os problemas relatados ou escalar a instâncias superiores, já que esses agentes poderão ser responsabilizados caso haja procrastinação.

4.5 INEXECUÇÃO CONTRATUAL E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Sob a categoria de análise Inexecução Contratual e Sanções Administrativas houve apenas dois enquadramentos que reportam explicitamente a omissão na aplicação de penalidades a terceiros contratualmente inadimplentes. Em um caso ficou clara a inexecução parcial do contrato e conseqüente prorrogação contratual sem a aplicação de sanções cabíveis por atraso na prestação do serviço (Processo n. 11/00256951, relatório DLC/362/2014) (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2017a). No outro caso foi exposto o descumprimento de prazos na entrega de medicamentos que prejudicou seu fornecimento tempestivo e contínuo à comuni-

dade, sem acarretar a aplicação de sanções ao fornecedor (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2008b).

De acordo com a Lei de Licitações (BRASIL, 1993), a multa contratual pode ser aplicada apenas após um processo administrativo e deve ser primeiramente descontada da garantia ofertada pelo contratado na celebração do contrato. Somente após a exaustão dessa garantia é que o contratado perceberá descontos nos pagamentos motivados pela aplicação desse tipo de penalidade. Esse procedimento tradicional pode se tornar moroso e desmotivante (RODRIGUES et al., 2013).

A sistemática proposta pela GNS introduz agilidade na aplicação de compensações financeiras em decorrência de metas não atingidas, permitindo a imediata readequação dos pagamentos. A estipulação dos níveis de serviços requeridos pelo órgão contratante associada aos ajustes nos pagamentos quando as metas não forem cumpridas proporciona segurança jurídica à administração pública para efetuar descontos na remuneração dos terceiros que não honrarem as cláusulas ajustadas. Os abatimentos no faturamento das empresas inaptas a alcançar um bom desempenho atingem um ponto sensível e de grande repercussão organizacional, chamando rapidamente a atenção de seus gestores, que tenderão a resolver os problemas com mais afinco do que se estivessem faturando integralmente um serviço prestado com qualidade aquém da contratada. Não obstante a existência do ANS no relacionamento contratual, ainda é possível aplicar as demais sanções previstas na legislação (Acórdão n. 717/10) (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017).

4.6 RECEBIMENTO DO OBJETO E PAGAMENTO E INÍCIO, PRORROGAÇÃO E ADITAMENTO DO CONTRATO

Quatro documentos contiveram declarações que se enquadraram na categoria de análise Recebimento do Objeto e Pagamento. Um deles revelou que a ausência de fiscalização na execução de uma obra permitiu incorreções em aditamentos contratuais e cobrança majorada de serviços menos complexos que os pleiteados pela empresa contratada, acarretando potenciais danos ao erário (Processo n. 08/00374886, Relatório DLC/1/061/09) (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2017c). Relatou-se também: liquidação de débito sem a efetiva comprovação da realização da despesa (Licitações e Contratos, Processo n. 08/00752821) (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2017a); fragilidades na comprovação de realização de despesas (Processo n. 09/00516291, Relatório de reinstrução n. 321/2010) (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CA-

TARINA, 2017c); e quebra da ordem cronológica de pagamentos, quando despesas foram liquidadas antes da comprovação da execução do serviço (Licitações e Contratos, Processo n. 13/00177796; Processo n. 13/00177796, Parecer MPTC/23061/2014) (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2017a, 2017c).

Quanto à categoria de análise Início, Prorrogação e Aditamento do Contrato houve três enquadramentos que trataram de irregularidades na fiel aderência da prestação do serviço ao cronograma previamente estipulado e nas subsequentes alterações contratuais. Em um caso foram relatadas anomalias na ordem cronológica de execução de uma obra pública: ela foi iniciada antes da abertura do processo licitatório; pediram prorrogação de prazo de execução antes da assinatura do contrato; e o contrato foi assinado somente quando a obra estava prestes a ser concluída (Processo n. 13/00046268, Relatório DLC/350/2014) (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2017c). Em outro caso houve prorrogação informal de contratos de concessão de serviços, atentando contra princípios da legalidade, publicidade, supremacia do interesse público e da modicidade tarifária (Processo n. 10/00036488, Relatório DAE/15/2012) (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2017c). O terceiro caso identificado revelou uma alteração contratual injustificada logo após a assinatura do contrato original, afrontando a legislação (Processo n. 08/00593928, Recurso de reexame COG/347/2010) (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2017c).

Essas duas últimas categorias de análise, Recebimento do Objeto e Pagamento e Início, Prorrogação e Aditamento do Contrato, foram tratadas em conjunto por se posicionarem fora da atuação direta da GNS. Os casos concretos relatados pelo TCE/SC tratam de irregularidades que não têm relação direta com a estipulação de níveis de serviços, medição do serviço e pagamento proporcional ao desempenho atestado. Por mais que contratações equipadas com ANS permitam melhor controle sobre a prestação de serviço e pagamentos por resultados, a cultura organizacional ainda influenciará a confiabilidade desses processos. Por mais que a GNS provenha rastreabilidade que porventura permitirá a responsabilização de agentes envolvidos em irregularidades ou possibilite que situações indesejáveis de pagamentos irregulares sejam detectadas tempestivamente e atos lesivos ao erário público sejam remediados, procedimentos que demandam interação de agentes públicos estão sujeitos a riscos de erro humano, conflitos de interesses e interferências políticas ou de outras naturezas.

Não obstante, a produção periódica dos relatórios de níveis de serviço demanda do fiscal do contrato um acompanhamento detalhado e confiável dos pontos-chaves do serviço. A produção desses dados obriga o agente público a efetivamente

fiscalizar a prestação do serviço e registrar fielmente o desempenho do terceiro, sob pena de atrair para si eventual responsabilização por seus atos e omissões. A Lei de Licitações estabelece que o agente público responsável pelo acompanhamento do contrato “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” (art. 67, § 1º) (BRASIL, 1993) vindo ao encontro das práticas propostas pela GNS que estipulam o estabelecimento de trilhas de auditoria nas correspondências trocadas entre as partes (FOSTER, 2008). Os procedimentos sistematizados de GNS incentivam, mesmo que indiretamente, a evitar algumas irregularidades reportadas porque produzem documentações de suporte capazes de evidenciar datas e fatos que poderão ser úteis nas análises dos órgãos de controle.

5 DISCUSSÃO

Em âmbito mundial a administração pública encontra-se em um contexto de rápidas evoluções, em que novos conceitos surgem para combater os antigos (ABRUCIO, 2006). É nesse cenário que a GNS emerge para introduzir objetividade à avaliação dos serviços terceirizados para que possam ser medidos e sistematicamente melhorados, influenciando o desempenho dos órgãos contratantes e tornando-se parte de um rol de iniciativas que visam a uma administração pública de excelência. Essa ideia também é apoiada pelo TCU, que já se manifestou nesse sentido, no Acórdão AC-1239-25/08:

[...] há um movimento em nível global, por parte de governos e organizações, no sentido de abandonar os modelos de contratação baseados na alocação de postos de trabalho (locação de mão de obra) e no pagamento de horas trabalhadas. Hoje, cada vez mais disseminadamente, vêm sendo adotados modelos de contratação em TI fundados na mensuração de esforço e resultados por otimizarem a gestão dos serviços e os respectivos custos. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017).

Se há relatos que nas organizações privadas o ANS foi usado como meio para fomentar o uso de técnicas mais sofisticadas de gerenciamento de serviços em que elas antes eram precárias ou ainda não existiam (HILES, 1994), o mesmo pode ser feito na administração pública para consolidar práticas eficazes de gestão de contratos nos moldes propostos pela GNS.

É sensato esperar que os frutos de esforços contínuos em gerir sistematicamente os serviços terceirizados pelo poder público colham benefícios similares aos já observados

por autores da área: melhor compreensão dos serviços envolvidos; melhor planejamento de futuras contratações; melhor produtividade em ambas as partes; redução nas interrupções nos serviços; construção de comprometimento mútuo entre as partes; aumento da confiança nos relacionamentos; entre outros (STURM; MORRIS; JANDER, 2000; GOO; HUANG, 2008; GOO; HUANG; HART, 2008; GOO et al., 2009). Esses benefícios refletirão, em última instância, em melhores serviços públicos prestados aos cidadãos.

Na migração de um modelo rígido de contratação para um mais flexível, que permita a criação de incentivos diretos para terceiros que prestem seus serviços com a qualidade demandada pela administração pública e a aplicação de adequações de pagamentos e penalidades a prestadores de serviços que não honrarem as cláusulas pactuadas, credita-se à utilização do ANS em contratos administrativos e ao estabelecimento da GNS na gestão desses contratos a obtenção dos resultados sintetizados no Quadro 2.

Quadro 2 – Síntese dos resultados da análise de conteúdo sobre a adoção da GNS na administração pública

Categoria de análise	Possíveis melhorias nas contratações públicas.
Especificação do objeto licitado	Definições mais claras e completas dos objetos licitados; melhor definição do escopo das contratações e de suas peculiaridades; dimensionamento mais realista de demandas.
Requisitos de qualidade do objeto especificado	Inserção de critérios objetivos de avaliação e aceitação dos objetos contratados; habilitação dos contratos para serem acompanhados por meio da GNS.
Definição de responsabilidades	Descrições mais detalhadas das atribuições dos fiscais dos contratos, prepostos das contratadas e usuários dos serviços; redução de erros humanos e ganho em produtividade no acompanhamento de contratos; diminuição de conflitos entre contratante e contratado.
Fiscalização da execução do contrato	Acompanhamento sistematizado dos contratos e da atuação dos fiscais de contratos; detecção mais apurada de desvios e agilidade na resolução de problemas na prestação de serviços contratados; melhor rastreabilidade sobre os fatos, omissões e ações tomadas no acompanhamento dos contratos.
Inexecução contratual e sanções administrativas	Agilidade nas adequações de pagamentos conforme desempenho dos contratados; provimento de informações mais completas para aplicação de demais sanções administrativas; resolução mais ágil de problemas que competem ao prestador de serviços resolver, sob pena de descontos contínuos e incrementais.
Recebimento do objeto e pagamento	Maior detalhamento da memória processual da execução do contrato, provendo trilhas de auditoria para avaliação de eventual responsabilização por atos lesivos ao erário público.
Início, prorrogação e aditamento do contrato	

Fonte: os autores.

Seguindo a corrente de importar boas práticas administrativas do setor privado, a adoção da GNS demanda adaptações e cuidados extras na implantação no setor público por conta das particularidades e limites impostos pela legislação. Esse esforço requer a adaptação de normas, procedimentos operacionais, sistemas informatizados, competências de agentes públicos e demais recursos necessários para recepcionar as mudanças causadas pela implantação da GNS.

6 CONCLUSÃO

Cada vez mais se tem exigido dos administradores públicos o empreendimento de melhorias organizacionais na busca pelo melhor resultado possível e otimização de custos. Entretanto, no que se refere à delegação de serviços a terceiros ainda persistem deficiências no planejamento das contratações e falhas na fiscalização das execuções contratuais. Em razão disso, licitantes idôneos são prejudicados por competidores que apresentam preços abaixo do mínimo necessário para cumprir todas as obrigações contratuais e legais, na expectativa de que não haverá consequências na ocorrência de inexecução contratual. As implicações dessas situações são traduzidas em custo final elevado, serviços mal feitos, inacabados, executados lentamente e com aditamentos contratuais até os limites máximos permitidos na lei ou além deles.

O presente estudo demonstrou que, apesar de ser uma opção que demanda tempo e esforço em sua implantação e execução, a GNS tem potencial para trazer benefícios significativos às contratações públicas, introduzindo objetividade na avaliação dos serviços para que possam ser medidos, comparados e sistematicamente melhorados. A confrontação dos resultados da pesquisa com o quadro teórico expôs que, para os problemas relatados pelo TCE/SC, há respostas convincentes no modelo de contratação proposto pela GNS, sugerindo que a adoção desta tem potencial para aprimorar alguns aspectos das contratações públicas e agregar produtividade às atividades de acompanhamento de contratos administrativos, ao mesmo tempo que se instalam procedimentos que contribuem para evitar algumas irregularidades cometidas por agentes públicos e terceiros contratados. Contudo, observou-se também que determinadas irregularidades relatadas pelo TCE/SC sofreriam pouca influência da GNS por estarem mais associadas à cultura política e às relações de poder do que à operacionalização de um novo modelo de contratações.

Há de se considerar que nesta pesquisa foram utilizadas fontes secundárias provenientes do TCE/SC, limitando a análise à prática administrativa catarinense.

Consequentemente, outros estados e municípios brasileiros podem ter impactos mais superficiais ou profundos na adoção da GNS, conforme suas próprias realidades.

Considerando todos esses pontos, sob o ponto de vista acadêmico o presente artigo trata de um tema de interesse contemporâneo para os estudiosos da administração pública e estimula novas discussões em um assunto com potencialidade para mudar a prática da ciência organizacional. No entanto, não ficaram empiricamente demonstrados nesta pesquisa os efeitos positivos ou negativos em casos concretos de adoção da GNS pela administração pública, sugerindo novos estudos sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Responsabilização pela competição administrada. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Coord.). **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2011. p. 217-262.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BIANCO, P.; LEWIS, G. A.; MERSON, P. F. Service Level Agreements in Service-Oriented Architecture Environments. **Software Engineering Institute of Carnegie Mellon**, 2008.

BOUMAN, J.; TRIENEKENS, J.; ZWAN, M. Specification of Service Level Agreements: clarifying concepts on the basis of practical research. **IEEE Computing Society International Workshop**, v. 9, p. 103-111, 1999.

BRASIL. Decreto n. 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 03 nov. 2017.

BRASIL. Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 03 nov. 2017.

BRASIL. **Instrução Normativa n. 02**, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). 2008. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/11%20-%20IN%2002%2030-04-08.pdf/view>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 03 nov. 2017.

BROWN, B. T. Making Effective Master Service Agreements. **Natural Gas & Electricity**, 2011.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Banco de Teses e Dissertações**. 2017a. Disponível em: <[http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#!/>](http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#!/). Acesso em: 03 nov. 2017.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Periódicos CAPES**. 2017b. Disponível em: <<http://www.periodicos.capes.gov.br/>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

DEANGELIS JUNIOR, R. C. Defining Service Level Agreements: an inside-out approach. **The View**, p. 97-113, maio/jun. 2000.

DEPAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

EBSCO. **EBSCOhost Online Research Databases**. 2017. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

FOSTER, G. Working together. **Occupational Health**, v. 60, i. 9, p. 37, 2008.

GOOGLE. **Google Scholar**. Disponível em: <<http://scholar.google.com/>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

GOO, J. et al. The Role of Service Level Agreements in Relational Management of Information Technology Outsourcing: an empirical study. **MIS Quarterly**, v. 33, i. 1, p. 119-145, 2009.

GOO, J.; HUANG, C. D. Facilitating Relational Governance Through Service Level Agreements in IT Outsourcing: an application of the commitment-trust theory. **Decision Support Systems**, p. 216-232, 2008.

GOO, J.; HUANG, C. D.; HART, P. A Path to Successful IT Outsourcing: interaction between service-level agreements and commitment. **Decision Sciences**, v. 39, i. 3, p. 469-506, 2008.

GREMBERGEN, W. V.; HAES, S.; AMELINCKX, I. Using Cobit and the Balanced Scorecard as Instruments for Service Level Management. **Information Systems Control Journal**, v. 4, 2003.

HAHN, S. J. **A Responsabilidade dos Fiscais dos Contratos Administrativos: conflitos da relação entre o procedimento ideal de fiscalização e a ação eficiente de fiscalizar**. Porto Alegre: Advocacia-Geral da União, 2011.

HILES, A. **Service Level Agreements: Managing Cost and Quality in Service Relationships**. London: Chapman & Hall, 1993.

HILES, A. Service Level Agreements: panacea or pain. **The TQM Magazine**, v. 6, p. 14-16, 1994.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Auditing Standards Basic Principles in Government Auditing (ISSAI 100)**. Viena, 2001. Disponível em: <http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/3-fundamental-auditing-principles.htm>. Acesso em: 03 nov. 2017.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LARSON, K. D. The role of service level agreements in IT service delivery. **Information Management & Computer Security**, v. 6, i. 3, p. 128-132, 1998.

MATTJE, A. et al. **Contratos Administrativos: aspectos legais, gestão e fiscalização. XVI Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal do TCE/SC**. Florianópolis, 2014.

NIEBUHR, J. M. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008.

OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. **ITIL Service Design**. Norwich: The Stationery Office, 2008.

OLIVEIRA, J. R. P. Terceirização na Administração Pública: possibilidades e limites. **Boletim de Direito Administrativo**, abr. 2014.

PANTRY, S.; GRIFFITHS, P. **The Complete Guide to Preparing and Implementing Service Level Agreements**. 2. ed. London: Facet Publishing, 2001.

PARISH, R. J. Service Level Agreements as a contributor to TQM goals. **Logistics Information Management**, v. 10, i. 6, p. 284-288, 1997.

PRATT, K. T. Introducing a Service Level Culture. **Facilities**, v. 21, i. 11-12, p. 253-259, 2003.

RODRIGUES, G. L. et al. Acordo de Nível de Serviço e Eficiência na Gestão Contratual: o caso da cidade administrativa. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF, 2013.

SANTA CATARINA. **Manual de Contratos de Prestação de Serviços Terceirizados**. 2. ed. 2009. Disponível em: <http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/assuntos/13/manual_terceirizacao_ed_nova.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2017.

SANTANA, J. E. Licitação e Contratação de Serviços Continuados ou Não: a instrução normativa 02/2008 – SLTI/MPOG. **O Pregoeiro**, jul. 2008.

SANTOS, G. H. C.; VIMEIRO, J. V.; RODRIGUES, M. I. A. Acordo de Nível de Serviço e Eficiência Administrativa. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF, 2013.

STURM, R.; MORRIS, W.; JANDER, M. **Foundations of Service Level Management**. Sams: Indianápolis, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Jurisprudência Sistematizada**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pls/apex/f?p=175:13:164784035771602>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Auditoria Operacional na Atividade de Fiscalização Ambiental de Competência da FATMA**: relatório resumido. Florianópolis: TCE/DAE, 2008a.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Auditoria Operacional no Programa de Medicamentos de Dispensação Excepcional**: relatório resumido. Florianópolis: TCE/DAE, 2008b.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Auditoria operacional no Serviço de Transporte Escolar Público**: relatório resumido. Florianópolis: TCE/DAE, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Auditoria operacional no Sistema de Tratamento e Disposição Final de Resíduos Sólidos Urbanos de Itajaí e no Programa Lixo Reciclado Tarifa Zero**: relatório resumido. Florianópolis: TCE/DAE, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Auditoria operacional para avaliar o serviço de transporte escolar oferecido pelos municípios de Agronômica e Imaruí aos alunos da Rede Pública de Ensino**: relatório resumido. Florianópolis: TCE/DAE, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Consulta Jurisprudência**. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 03 nov. 2017a.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Publicações - Auditoria Operacional**. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/acom/arquivo/publicacao?tid_tipo=56>. Acesso em: 03 nov. 2017b.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Sistema de Consulta de Processos Online do TCE/SC**. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 03 nov. 2017c.

VARESCHINI, J. M. L. **Contratos e Convênios**: coleção JML consultoria. Curitiba: Ed. JML, 2012.

ZAGATTO, T. A. Inovação nos serviços de limpeza na administração pública – idealismo ou necessidade? **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 133, p. 88-95, maio/ago. 2015.

Como citar este artigo:

ABNT

SCHMITT, Paulo Silvestre; BIER, Clerilei Aparecida. Gestão de Níveis de Serviços: um instrumento para aprimorar as contratações da administração pública estadual e municipal. **RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba: Ed. Unoesc, v. 16, n. 3, p. 13-42, 2017. Edição Especial. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>>. Acesso em: dia/mês/ano.

APA

Schmitt, P. S., & Bier, C. A. (2017). Gestão de Níveis de Serviços: um instrumento para aprimorar as contratações da administração pública estadual e municipal [E. especial]. *RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 16(3), 13-42,. Recuperado em dia/mês/ano, de <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>