

Daniella Chaves da Silva

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA UTILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO
DE RESULTADO (IMR) NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: UMA PROPOSTA
PARA O CONTRATO DE GESTÃO TOTAL DOS ABASTECIMENTOS (GTA) DO
GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2018

Daniella Chaves da Silva

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA UTILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO
DE RESULTADO (IMR) NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: UMA PROPOSTA
PARA O CONTRATO DE GESTÃO TOTAL DOS ABASTECIMENTOS (GTA) DO
GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Prof^a. Me. Josiane Vidal Vimieiro

Belo Horizonte

2018

Silva, Daniella Chaves da.
586p O princípio da eficiência na utilização do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) nos contratos administrativos [manuscrito] : uma proposta para o contrato de gestão total dos abastecimentos (GTA) do governo do estado de Minas Gerais / Daniella Chaves da Silva. – 2018. [9], 62 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientador: Josiane Vidal Vimieiro
Bibliografia: f. 68-71

1. Contrato administrativo – Minas Gerais. 2. Eficiência (Direito). 3. – Despesa pública – Minas Gerais. I. Vimieiro, Josiane Vidal. II. Título.

CDU 336.5(815.1)

Daniella Chaves da Silva

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA UTILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR) NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS:

Uma proposta para o contrato de Gestão Total dos Abastecimentos (GTA) do governo do estado de Minas Gerais.

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovada pela Banca Examinadora

Prof.^a Me. Josiane Vidal Vimieiro (orientadora) – Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Cláudio Burian Wanderley (examinador) – Fundação João Pinheiro

Prof. Me. Giovanni José Caixeta (examinador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 18 de junho de 2018

RESUMO

O objetivo dessa pesquisa é estudar se a aplicação de um Instrumento de Medição de Resultado (IMR) é capaz de trazer maior eficiência ao contrato de aquisição de combustível e controle dos abastecimentos dos veículos oficiais de Estado de Minas Gerais, denominado Gestão Total dos Abastecimentos (GTA). Para o desenvolvimento do estudo, foi feita a apresentação do processo do Gestão Total dos Abastecimentos a partir de sua criação, bem como, de sua regulamentação. À luz do entendimento de Batista Júnior, que define eficiência através de seis facetas: produtividade, economicidade, celeridade e presteza, qualidade continuidade e desburocratização, a metodologia de natureza descritiva, baseia-se em análise documental e bibliográfica. Quanto ao referencial teórico, foram estudados os conceitos essenciais de contratos administrativos e do princípio da eficiência; além de abordar as inovações trazidas pela Instrução Normativa (IN) nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) quanto ao IMR que apesar de possuir a mesma natureza do Acordo de Nível de Serviço (ANS) o substitui. A pesquisa qualitativa, ao propor indicadores para o contrato do GTA, permitiu o desenvolvimento de uma proposta de IMR. Dessa forma, considerando as seis facetas de eficiência de Batista Junior, foi possível criar uma alternativa capaz de trazer maior eficiência ao contrato.

Palavras-chave: Instrumento de Medição de Resultado, Contratos Administrativos, Princípio da Eficiência, Gestão de Abastecimento de Combustível da Frota Estadual.

ABSTRACT

The objective of this research is to study if the application of an Instrument of Measurement of Result (IMR) is capable of bringing greater efficiency to the contract of acquisition of fuel and control of the supplies of official vehicles of State of Minas Gerais, denominated Total Management of the Supplies (GTA). For the development of the study, it was presented the process of Total Management of Supply from its creation, as well as its regulation. In the light of Batista Júnior's understanding that efficiency is defined through six facets: productivity, economy, speed and speed, quality continuity and bureaucratization, the methodology of descriptive nature, is based on documental and bibliographic analysis. Regarding the theoretical reference, the essential concepts of administrative contracts and the principle of efficiency were studied; (IN) n ° 05/2017 of the Ministry of Planning, Development and Management (MPOG) regarding the IMR which, despite having the same nature as the Service Level Agreement (ANS), replaces it. The qualitative research, when proposing indicators for the GTA contract, allowed the development of a proposal of IMR. Thus, considering the six facets of efficiency of Batista Junior, it was possible to create an alternative capable of bringing greater efficiency to the contract.

Keywords: Instrument of Result Measurement, Administrative Contracts, Principle of Efficiency, Management of Fuel Supply of the State Fleet.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Subprocessos do modelo de abastecimento – GTA.....	52
Figura 2 – Integração do SIAD e do SGTA.....	53
Figura 3 – Principais atores do Processo de Gestão Total dos Abastecimentos.....	54
Figura 4 – Fluxo do processo.....	56

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modelo do Acordo de Nível de Serviço.....	34
Quadro 2 – Principais atores que compõem o GTA e seu respectivo perfil no SGTA.....	54
Quadro 3 – Proposta de Instrumento de Medição de Resultado para o Contratado do Gestão Total dos Abastecimentos.....	62

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANS	Acordo de Nível de Serviço
CBMMG	Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
CF/88	Constituição Federal de 1988
DER	Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais
GES	Gestão Estratégica de Suprimentos
GTA	Gestão Total dos Abastecimentos
IMR	Instrumento de Medição de Resultado
IN	Instrução Normativa
MPOG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
PCMG	Polícia Civil do Estado de Minas Gerais
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
SGTA	Sistema de Gestão Total dos Abastecimentos
SIAD	Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviço
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	14
2.1 Fiscalização e Gestão dos Contratos Administrativos.....	19
2.2 Aplicação de Sanções e o Devido Processo Legal	23
3 O INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO	27
4 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	37
4.1 Produtividade.....	39
4.2 Economicidade	39
4.3 Qualidade.....	40
4.4 Celeridade e Presteza.....	40
4.5 Continuidade.....	41
4.6 Desburocratização	41
5 METODOLOGIA.....	43
6 O INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	45
7 O CONTRATO DO GESTÃO TOTAL DOS ABASTECIMENTOS (GTA).....	49
8 UMA PROPOSTA DE INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO PARA O CONTRATO DO GESTÃO TOTAL DOS ABASTECIMENTOS	57
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública não desenvolve suas atividades apenas por meio de atos unilaterais, aos quais os particulares se submetem, independentemente de sua concordância. Isso, pois, muitas atividades desenvolvidas pelo Estado necessitam da colaboração do particular concretizada através da celebração de acordos bilaterais de vontade, ou seja, contratos.

Mesmo que existam cláusulas contratuais fixadas unilateralmente pela Administração, o caráter bilateral não deixa de existir, uma vez que, o particular não é obrigado a assinar com a Administração. Pois, ao contrário, ele também tem o interesse na contratação.

Uma das principais características dos contratos administrativos apontada pela doutrina é a presença das cláusulas exorbitantes, chamadas assim pelo fato que extrapolam aquilo que seria comum no Direito Privado. Em razão disso, nesses acordos bilaterais a Administração se situa numa posição de supremacia em relação à parte contratada.

Não obstante, tendo como fim último a promoção do bem comum, a Administração Pública não pode se isentar de acompanhar a execução das atividades repassadas a terceiros e deve garantir que essas sejam realizadas com a necessária qualidade e de acordo com o interesse público.

Sabendo da devida obrigação de observância ao Princípio da Legalidade, tornou-se necessário a criação de instrumentos legais que possibilitassem sair de um modelo rígido de contratação para um mais flexível, capaz de ajustar suas expectativas quanto aos padrões de desempenho na execução dos serviços às dos prestadores.

Nesse sentido, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) publicou a Instrução Normativa (IN) nº 05 em 26 de maio de 2017, que 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 fundacional¹. Trata-se de uma reformulação da IN nº 02, de 30 de abril de 2008, com o objetivo de instrumentalizar as diretrizes para as contratações de serviços e oferecer modelos padrões para a Administração por meio de manuais.

Foi por meio da IN MPOG nº 02/2008 que se consolidaram algumas práticas contratuais já utilizadas no âmbito do setor público, como foi o caso do Acordo de Nível de Serviço (ANS). A partir desse instrumento, se abriu a possibilidade da Administração Pública pactuar os níveis esperados de qualidade dos serviços contratados, tornando-se possível a realização de ajustes proporcionais aos pagamentos caso esses níveis pactuados não fossem atingidos. Trata-se, pois, de um incentivo direto aos contratados pela Administração para que eles mantenham os níveis esperados do serviço prestados.

Apesar da reformulação passada pela IN nº 02, o ANS se manteve presente na IN nº 05, entretanto, agora, denominado de Instrumento de Medição de Resultados (IMR). Por meio do estabelecimento de procedimentos e condições que permitem e estimulem a melhoria constante dos serviços prestados, continua, pois, tendo como um dos seus principais objetivos a busca da eficiência.

Interessa para esse estudo a prerrogativa da administração de aplicar sanções de natureza administrativa ao contratado, caso este deixe de cumprir total ou parcialmente o objeto do contrato precedidas do devido processo legal. Trata-se de uma medida eficaz para impedir o descumprimento das definições contratuais. Entretanto, não necessariamente traz eficiência para os contratos.

Sendo assim, ainda que a especificação de um serviço seja muito bem definida, na ausência de IMR, a única possibilidade de atuação da Administração Pública quando o fornecedor descumprir as especificações é a abertura de um processo administrativo para aplicação de sanções.

¹ Com a entrada em vigor da IN MPOG nº 05/2017 fica revogada a IN MPOG nº 02/2008 que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

Portanto, faz-se o seguinte questionamento: a pactuação de um Instrumento de Medição de Resultado em contratos administrativos é capazes de estimularem a melhoria dos serviços prestados trazendo, de fato, eficiência às contratações públicas?

No âmbito da Administração Pública de Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) é a unidade responsável pela realização do procedimento licitatório e da contratação de empresa para a prestação de serviço de operação de postos de combustíveis para os postos próprios do estado mineiro, nos termos do Decreto Estadual nº 46.944, de 29 de janeiro de 2016. Esse que rege a centralização da contratação e do gerenciamento de contratos administrativos no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Objeto de estudo dessa pesquisa, o Gestão Total dos Abastecimentos (GTA) é o principal modelo de abastecimento que atende à frota de veículos oficiais do governo do estado de Minas Gerais, que consiste no controle automatizado dos abastecimentos via dispositivos instalados nos veículos e ocorre nos postos de combustíveis de propriedade do Estado.

De acordo com as informações disponibilizadas pela Diretoria Central de Transportes Oficiais na SEPLAG a frota estadual é composta por automóveis, camionetas, caminhonetes, utilitários, ônibus, micro-ônibus, caminhões e motocicletas e corresponde a 24.425 veículos². Atualmente, o estado possui 71 postos de combustíveis distribuídos em 55 municípios, que atendem a cerca de 75% da demanda de combustível dos órgãos e entidades estaduais. Esses postos pertencem a órgãos de segurança pública, sendo estratégicos às suas atividades.

No período de janeiro de 2015 a setembro de 2017, foram registrados nos postos que compõem a rede do modelo do GTA 1.732.182 (um milhão setecentos e trinta e dois mil e cento e oitenta e dois) abastecimentos, de 71 órgãos estaduais, correspondendo a 53.643.804 (cinquenta e três milhões seiscentos e quarenta e três mil e oitocentos e quatro) litros. Todas essas aquisições de combustíveis foram realizadas diretamente do distribuidor, com preço de atacado, sendo seu valor inferior ao praticado em postos de rua.

² Dados extraídos do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD) do Governo de Minas Gerais em 02 de outubro de 2017 estando excluídos desta relação os veículos que se encontram cedidos ou destinados à leilão.

Sendo assim, acredita-se que a utilização de um Instrumento de Medição de Resultado no contrato do GTA poderá contribuir para a evolução do serviço de abastecimento da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, visando obter maior eficiência na gestão de abastecimento de combustíveis da frota de veículos oficiais.

Dessa forma, objetivo geral do presente trabalho foi analisar se a pactuação do IMR nos contratos administrativos traz eficiência a esses. Quanto aos objetivos específicos pretendeu-se:

- Realizar uma revisão bibliográfica sobre os conceitos de contrato administrativo, bem como do princípio da eficiência;

- Analisar as inovações trazidas pela IN nº 05/2017 quanto ao Instrumento de Medição de Resultado em relação a IN nº 02/2008 que estabelecia o Acordo de Nível de Serviço.

- Realizar um estudo de caso com o contrato do Gestão Total dos Abastecimentos (GTA) a fim de verificar a partir de uma abordagem normativa se a aplicação de um Instrumento de Medição de Resultado pode trazer eficiência ao contrato.

Para tanto, essa pesquisa foi estruturada em nove capítulos. O primeiro, correspondente à introdução do tema, indica o conteúdo do trabalho e o objeto de estudo.

O capítulo 2 traz um levantamento bibliográfico sobre Contratos Administrativos, principalmente no que se refere às prerrogativas da Administração Pública quanto a fiscalização e a gestão desses, bem como a aplicação de sanções precedidas do devido processo legal.

O capítulo 3 trata do Instrumento de Medição de Resultados. Para tanto, imprescindível foi a necessidade de se abordar as diretrizes estabelecidas anteriormente pela IN nº 02/2008 para posteriormente analisar as inovações presentes na IN nº 05/2017. Isso, pois, apesar da alteração na nomenclatura, tanto o ANS quanto o IMR tratam-se do mesmo instrumento.

O capítulo 4 discorre sobre o Princípio da Eficiência na Administração Pública, em especial, seu conceito *strito sensu* sob a ótica de seis facetas delineadas por Batista Júnior (2004).

O Capítulo 5 descreve a metodologia desenvolvida para o alcance dos objetivos do trabalho, delineando os caminhos percorridos pela pesquisa de modo a alcançar os resultados pretendidos.

No capítulo 6 é feita uma exposição das diretrizes da IN nº 05/2017 quanto ao IMR considerando o conceito *strito sensu* do princípio da eficiência quando da sua pactuação nas contratações públicas.

No Capítulo 7, a partir análise bibliográfica e documental, sobretudo do Manual dos Gestores de Frota de órgãos ou de unidades e da legislação pertinente, realiza-se um estudo de caso do contrato de Gestão Total dos Abastecimento.

O Capítulo 8 tem como objetivo verificar se a aplicação de um Instrumento de Medição de Resultado pode trazer eficiência ao contrato. Para tanto, são propostos indicadores para a construção do Instrumento de Medição de Resultados ao contrato do Gestão Total dos Abastecimento e posteriormente analisada a eficiência proporcionada pelos indicadores a partir da abordagem normativa.

Por fim, o capítulo 9 refere-se as considerações finais sobre o estudo desenvolvido. Ele compreende o fechamento da pesquisa e sua relação com os objetivos e com o questionamento apresentado no início do trabalho.

Dessa feita, inicia-se pela apresentação dos conceitos relevantes acerca dos contratos administrativos.

2 OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A Administração Pública, sendo pessoa jurídica e, portanto, apta a contrair direitos e obrigações, possui a capacidade necessária para figurar como sujeito de contratos. A Lei 8.666/93, motivada pelo art. 37, inciso XXI da Constituição Federal e conhecida como Lei de Licitações e Contratos, estabelece em seu art. 2º, parágrafo único o conceito de contrato, para tal normativo:

considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (BRASIL, 1993).

Entretanto, a doutrina majoritária considera essa definição dada pela Lei 8.666/93 como contratos da administração, uma vez que se trata de um gênero que abrange todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado.

De acordo com Di Pietro (2009, p. 251) enquanto sob regime de direito privado a Administração se nivela ao particular, caracterizando uma relação de horizontalidade, sob regime de direito público a Administração atua com seu poder de império sobre o particular, caracterizando-se pela relação jurídica de verticalidade. É o regime jurídico que marca a diferença entre os contratos administrativos e os contratos privados da Administração (CARVALHO FILHO, 2011, p. 160). Entretanto, cabe ressaltar o que ocorre é a predominância de um ou de outro regime, portanto, os contratos nunca são regidos apenas pelo direito privados ou apenas pelo direito público.

Em observância a esse entendimento, o Estado não se despe por completo da observância de normas de direito público quando firma um contrato de direito privado, pois é necessário que a finalidade pública e os direitos dos cidadãos sejam respeitados. Maria Sylvia Di Pietro assinala que os contratos de direito privado devem obedecer a exigência de forma, de procedimento, de competência e de finalidade prevista nas normas de direito público.

Além disso, conforme o art. 62, §3º, inciso I da Lei 8.666/93 nos contratos de direito privado aplicam-se, no que couber: cláusulas necessárias, cláusulas exorbitantes e regras de formalização e eficácia desde que pactuadas pelas partes.

Interessa para esse estudo, os contratos administrativos. Diferente dos contratos privados, aqueles são regidos predominantemente pelo direito público podendo ser aplicadas, subsidiariamente as normas de direito privado, como assinala o art. 54 da Lei de Licitações e Contratos:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado (BRASIL, 1993).

Conforme Di Pietro (2011, p. 271), nos contratos administrativos a Administração possui prerrogativas indispensáveis para assegurar sua condição de supremacia sobre o particular, as chamadas cláusulas exorbitantes. Elas existem implicitamente, ainda que não estejam expressamente previstas e sempre regem esse tipo de contrato.

Feita as principais diferenças entre os contratos de direito privado firmados pela Administração e os contratos administrativos propriamente ditos, passa-se a concentrar apenas nestes últimos, começando pelo seu conceito.

Carvalho Filho (2014, p. 175) define contrato administrativo como o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público.

O ponto central nessa definição de Carvalho Filho se refere ao fato que os contratos administrativos são “regulados basicamente pelo direito público”. Isso, pois, de acordo com o mesmo, para que um contrato se caracterize como administrativo, não basta que o Estado seja sujeito da relação contratual e que reste comprovado interesse, o interesse público. Dessa forma, tais elementos devem ser sempre conjugados com o regime jurídico, este sim o elemento marcante e diferencial capaz de dotar a Administração das prerrogativas características da supremacia do Poder Público.

Por sua vez, Maria Sylvia Di Pietro define os contratos administrativos como acordos de que a Administração Pública é parte, sob regime jurídico publicístico, derogatório e exorbitante do direito comum. Para a autora, é possível extrair algumas características inerentes aos contratos administrativos, a saber: 1) presença da Administração Pública como Poder Público; 2) finalidade pública; 3) obediência à forma prescrita em lei; 4) procedimentos legais; 5) natureza de contrato de adesão; 6) natureza *intuitu personae*; 7) presença de cláusulas exorbitantes; 8) mutabilidade.

Sabe-se que a Administração Pública não se situa no mesmo plano jurídico que a parte contratante nos contratos administrativos, pois eles têm como fim último a promoção do bem comum e do interesse coletivo. Conforme leciona Di Pietro: nos contratos administrativos, a Administração aparece como uma série de prerrogativas que garantem a sua posição de supremacia sobre o particular.

Visto isso, pode-se afirmar que essa supremacia da Administração Pública se traduz nas chamadas cláusulas exorbitantes, essas que conferem prerrogativas ao poder público. Embora também possíveis de serem aplicadas no que couber aos contratos vinculados ao regime de direito privado, esse princípio tem maior observância nos contratos administrativos.

A característica da finalidade pública diz respeito ao principal propósito dos contratos administrativos: o interesse da coletividade. Trata-se de uma característica presentes em todos os contratos firmados pela administração, e sempre deve ser observada, sob pena de desvio de finalidade. Sobre o assunto, José Carvalho dos Santos Filho diz:

As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de atuação deve ser voltado para o interesse Público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade. (CARVALHO FILHO, 2011,p. 29)

Não basta o consenso entre as partes para caracterizar o contrato administrativo, é necessário, ainda, que se observem requisitos formais que, em sua essencial, estão previstos nos artigos 60 a 62 da Lei 8.666/93. Essa característica deve estar presente para fins de controle da legalidade, princípio básico da Administração Pública. Corroborando

Di Pietro assinala sobre a forma “(...) é essencial, não só em benefício do interessado, como da própria Administração para fins da legalidade.” (DI PIETRO, 2011, p. 265).

Com base nisso, determinados procedimentos legais são previstos não podendo ser dispensados no momento da celebração do contrato. A mesma autora afirma então:

A lei estabelece determinados procedimentos obrigatórios para a celebração de contratos e que podem variar de uma modalidade para outra, compreendendo medidas como autorização legislativa, avaliação, motivação, autorização pela autoridade competente, indicação de recursos orçamentários e licitação. (DI PIETRO, 2007)

Já que a Administração se encontra em uma posição privilegiada sobre a outra parte contratante, todas as cláusulas do contrato são fixadas unilateralmente por aquela. Cabe ao interessado em contratar com a Administração aderir ou não à oferta. Dada essa característica, os contratos administrativos enquadram-se na categoria dos contratos de adesão, uma vez propostas as cláusulas do acordo pela Administração, cabe ao particular apenas aceitar ou não para que haja a formação do vínculo contratual.

A natureza *intuitu personae* dos contratos administrativos significa que o particular contratado é o que apresentou as melhores condições de contratar com a Administração, portanto, será o responsável pela execução do contrato. Nesse sentido, pode-se afirmar que os contratos administrativos são pessoais e exige que o objeto seja executado pelo próprio contratado.

Em regra, não se admite subcontratação, conforme disposto no art. 78, inciso VI da Lei de Licitações e Contratos³:

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:
VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato. (BRASIL, 1993)

³ Embora a vedação da subcontratação seja a regra, há uma exceção: o art. 72 da Lei 8.666/93 prevê a possibilidade de subcontratação parcial de obras, serviços ou fornecimento, desde que haja três condições cumulativamente: previsão no edital; e previsão no contrato; e dentro do limite admitido, em cada caso, pela Administração.

As cláusulas exorbitantes, também denominadas de cláusulas de privilégios, são as prerrogativas de direito público conferidas pela lei à Administração na relação do contrato administrativo, dotando-a de uma posição de supremacia em relação à parte contratada (CARVALHO FILHO, 2014, p. 193).

As principais cláusulas exorbitantes previstas na Lei 8.666/93 estão previstas em seu artigo 58⁴:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

- I - modifica-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 apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo (BRASIL, 1993).

Ademais, a mutabilidade dos contratos administrativos decorre de a garantia do interesse público protegido pelas cláusulas exorbitante de poder alterar unilateralmente o contrato sempre que verificadas as hipóteses enumeradas no seu artigo 78, incisos I a XII e XVII. Dessa forma, “o desvio do interesse público, o desvio de finalidade, deve ser punido, já que configura ato abusivo”. (VENOSA, 2002, p. 578 *apud* CARVALHO, 2012).

Cabe agora, analisar as categorias de contratos administrativos. De acordo com seu objeto, pode-se distingui-los nas seguintes espécies: 1) contratos de serviços; 2) contratos de obras públicas; 3) contratos de fornecimento; e 4) contratos de concessão.

Os contratos de serviços, conforme definido no art. 6º, inciso II da Lei 8.666/97, têm por finalidade a prestação de certas atividades de interesse da Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos

⁴ Embora o art. 58 da Lei 8.666/93 elenque a maiorias das cláusulas exorbitante, existem outras dispersas pela lei. Ver art. 56 e art. 78, inciso XV.

técnicos-profissionais. Ressalta-se que esses serviços não são serviços públicos destinados à população em geral, e sim serviços privados prestados à Administração.

Contratos cujo objeto consiste na construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação determinado bem público, de acordo com o art. 6º, inciso I da Lei 8.666/97, são os chamados contratos de obra pública. Sua principal característica é o emprego de material para alguma realização física. Sendo assim, diferencia-se dos contratos de serviços pelo fato desse predominar a atividade em si, e não o seu resultado. Segundo Carvalho Filho, “pode entender-se que na obra há sempre um acréscimo ou modificação significativa no bem imóvel, enquanto que nos serviços gerais predomina a atividade, a execução, o *facere*, enfim” (CARVALHO FILHO, 2011, p. 169).

Alexandrino e Paulo (2014, p. 587) definem contrato de fornecimento como aqueles em que a Administração adquire bens móveis necessários à realização e à manutenção de suas atividades, à prestação de serviços públicos, ou à realização de obras.

Por fim, Di Pietro caracteriza os contratos de concessão como aqueles pelos quais a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviços públicos ou de obra pública, ou, ainda lhe cede o uso de bem público, para que o explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais. (DI PIETRO, 2009, p. 289).

Segue-se, então, nas próximas duas seções prerrogativas importantes para o desenvolvimento dessa pesquisa: a fiscalização e a gestão dos contratos administrativos e a aplicação de sanções contratuais pela Administração Pública.

2.1 Fiscalização e Gestão dos Contratos Administrativos

Os contratos da administração devem ter, fatalmente, um objetivo que traduza o interesse público. É, portanto, dever a Administração Pública acompanhar a perfeita execução desses acordos bilaterais, não podendo esperar que a parte contratada cumpra as obrigações pactuadas. Nesse sentido, Gasparini (2008) destaca que, durante a vigência do contrato, cabe à Administração Pública acompanhar sua execução e velar para que o contratado observe ou realize tudo o que foi pactuado.

Em razão disso, o artigo 67 da Lei de Licitação e Contratos preceitua que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado. Embora a Lei 8.666/93 não faça distinção entre as figuras do “fiscal” e do “gestor” do contrato tanto a doutrina quanto a jurisprudência⁵ alertam para essa distinção. Conforme assevera Vimieiro (2012), pode-se dizer que as palavras “acompanhar” e “fiscalizar” do dispositivo supracitado remetem a duas figuras distintas no processo de execução contratual. Para a autora:

Acompanhar significa tomar as decisões sobre gestão do contrato, do negócio, atividade que caberia ao gestor do contrato. Já fiscalização traduz uma ideia de atuação mais focal, a de gerar informações relativas à execução contratual em si, o que ficaria a cargo do fiscal, papel que, para ser desempenhado, prescinde de especialização técnica. (VIMIEIRO, 2012, p. 15).

Alves (2004) aponta para que:

Não se confunda GESTÃO com FISCALIZAÇÃO de contrato. A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos; a fiscalização é pontual. Na gestão, cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de prorrogação, etc. É um serviço administrativo propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor. Já a fiscalização é exercida necessariamente por um representante da Administração, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato. (ALVES, 2004)

Com isso, pode-se inferir que devido ao seu caráter mais amplo a atividade de gestão de contratos representa o interesse da Administração quanto a aspectos como eficiência, eficácia e economicidade da ação administrativa, relativas às contratações em geral. Enquanto a fiscalização tem seu foco na aferição da qualidade, na prestação e,

⁵ O Tribunal de Contas da União, em respeito ao princípio da segregação de funções, tem sugerido que as atividades de fiscalização e de gestão do contrato sejam realizadas por agentes administrativos distintos, de forma a favorecer o controle e a segurança do procedimento de liquidação de despesa (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Representação. Índícios de irregularidades na fiscalização/supervisão de contratos, na contratação direta de empresa e em editais de licitação. Cautelar de afastamento temporário de responsável. Audiência. Aplicação de multa. Pedidos de reexame. Solicitação de revogação da cautelar. Argumentos insuficientes para alterar integralmente a deliberação recorrida. Exclusão de um dos fundamentos da aplicação da sanção. Conhecimento. Provimento parcial. Diminuição do valor da multa. Remessa dos autos ao relator a quo para apreciação do pedido de revogação do afastamento cautelar de responsável. Acórdão nº 2296. Relator Ministro Benjamin Zymler, Brasília, DF, 03.09.2014).

consequentemente, na defesa dos interesses da Administração no que diz respeito a um contrato específico.

Dessa forma, o responsável pela gestão do contrato concentra suas atribuições nas atividades de coordenação e de comando na execução contratual, assim, ele representa a Administração na tomada de decisões. Isso, pois, é ele quem decidirá sobre a abertura de processo sancionatório ou sobre a necessidade de alteração contratual, por exemplo.

Já o responsável pela fiscalização do contrato tem a incumbência de auxiliar o gestor, uma vez que, será ele quem irá acompanhar a execução do contrato de maneira mais próxima ao contratado. Embora, ele não tenha poder decisório, é o responsável pela correção da execução do contrato, sendo assim, poderá iniciar e opinar em processos decisórios, como o de sanção, para que o gestor decida sobre a tomada de decisão.

A título de ilustração Furtado (2007) considera a contratação da reforma de determinado edifício público. A partir da figura do gestor e do fiscal do contrato, menciona-se que uma das primeiras incumbências do gestor seria cuidar para que o local onde a obra será executada tenha sido disponibilizado de modo que a empresa contratada possa iniciar a execução do contrato. Após, tal execução, caberia ao fiscal atestar se o contratado está sendo cumprindo dentro das obrigações contratuais de modo a que o pagamento será efetuado.

Sabendo que a gestão e a fiscalização dos contratos são ações procedimentais cuja observância e boa aplicabilidade são imprescindíveis para uma atuação eficiente na realização do objeto contratado, corroborando com esse entendimento, a Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) que 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 em seu art. 39 determinou que:

Art. 39. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento,

eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

A IN n° 05 optou por decompor essas atividades em 5 (cinco) papéis diferentes em razão das distintas atribuições: a gestão propriamente dita e as fiscalizações⁶ técnica, administrativa, setorial e do público usuário, visando garantir que o processo de execução contratual fosse realizado de ponta a ponta, de forma preventiva, rotineira e sistemática. Dessa forma, o conjunto de atividades tratadas pelo artigo 39, anteriormente citado, compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, de acordo com as seguintes disposições:

I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

II - 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, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização do público usuário;

III - 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 quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento;

⁶ Com relação à fiscalização, à exceção do público usuário, o conjunto das atividades fiscalizatórias pode ser exercido por setor específico, por equipe de fiscalização ou por somente um servidor, conforme a dimensão e especificidades do órgão ou entidade, desde que fique assegurada a distinção das tarefas e não comprometa o desempenho na gestão do contrato.

IV - 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 desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade;

V - Fiscalização pelo Público Usuário: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

Dessa feita, em consonância com o princípio da segregação de funções, para que se evite conflitos de interesses, é necessário que exista a distinção entre gerir e fiscalizar um contrato. Imprescindível, portanto, repartir as funções entre os servidores para que esses não exerçam atividades incompatíveis no que diz respeito a gestão e a fiscalização.

2.2 Aplicação de Sanções e o Devido Processo Legal

Sabendo que a Administração possui a prerrogativa de aplicar sanções de natureza administrativa ao contrato, caso este deixe de cumprir total ou parcialmente o objeto do contrato⁷, a Lei 8.666/93 preconiza em seu art. 87 que:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

⁷ Ver art. 58, inciso IV da Lei 8.666/93

Para Calcini (2004) quando da imposição de sanção por inexecução, total ou parcial, do contrato administrativo é necessária a garantia de um regular processo administrativo, não bastando a prévia defesa. Sendo assim, há de se conceder efetivo contraditório e ampla defesa, com a produção probatória e interposição de recurso, em observância do devido processo legal⁸.

No âmbito da Administração Pública mineira, o Decreto Estadual nº 45.902/2012 que regulamenta a aplicação destas sanções administrativas, dispõe em seu artigo 38 que:

Art. 38. Aos fornecedores que descumprirem total ou parcialmente os contratos celebrados com a Administração Pública Estadual serão aplicadas as sanções previstas no art. 87 da Lei Federal nº 8.666, de 1993, com observância do devido processo administrativo, respeitando-se o contraditório e a ampla defesa, observado o disposto neste Decreto. (MINAS GERAIS, 2012)

Portanto, no caso de descumprimento de qualquer obrigação contratual, a aplicação de sanções é imprescindível da instauração de processo administrativo, que conforme art. 40 e seguintes do Decreto possui rito próprio, qual seja:

a) constatado o descumprimento contratual, o servidor responsável pelo recebimento definitivo do serviço ou do bem deverá emitir parecer técnico fundamentado ou documentado equivalente, encaminhando-o ao ordenador de despesas;

b) caberá a este instaurar processo administrativo punitivo, notificando o fornecedor, por escrito, seja por correio com aviso de recebimento, endereço eletrônico com aviso de recebimento ou por seu representante, sobre os motivos que ensejam a indicação das sanções cabíveis, bem como sobre o prazo de cinco dias úteis para apresentação de defesas, salvo na hipótese de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, em que o prazo para defesa será de dez dias.

c) não acolhidas as razões de defesa apresentada pelo fornecedor, o Ordenador de Despesa aplicará a sanção cabível, publicando a decisão no Diário Oficial.

⁸ Ver art. 5º, inciso LIV e LV da Constituição Federal

d) o fornecedor será informado da decisão final por ofício, acompanhado de cópia da decisão, ou por carta, com aviso de recebimento, a partir de quando se abre prazo de 05 (cinco) dias úteis para a apresentação de recurso ou pedido de reconsideração, no caso de declaração de inidoneidade.

e) interposto recurso ou pedido de reconsideração, o processo será submetido à unidade de assessoramento jurídico para subsidiar a decisão final, que será publicada no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais.

Conforme Vimieiro (2012 p.19) toda a instauração de um processo administrativo, considerando os prazos legais de recursos e os tramites operacionais necessários à sua execução, perdura, no mínimo, 25 (vinte e cinco) dias úteis, ou seja, cerca de um mês e uma semana. Além disso, quando da instauração de um processo administrativo, o Decreto 45.902/2012 exige uma série de documentações que comprovem o descumprimento da obrigação assumida como parecer técnico fundamentado sobre a ocorrência do fato, notificação da ocorrência encaminhada ao fornecedor, cópia do contrato entre outros.

Defende-se, então, ainda que a especificação de um serviço seja muito bem definida, na ausência de um Instrumento de Medição de Resultado nos termos da Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a única possibilidade de atuação da Administração Pública diante do risco dos objetos dos contratos não serem prestados de acordo com as especificações necessárias é a abertura de processo administrativo para a aplicação de sanções.

Com isso, em observância ao art. 38 do Decreto estadual aplica-se as seguintes sanções:

a) advertência escrita, ou seja, comunicação formal de desacordo quanto à conduta do fornecedor sobre o descumprimento de contratos e outras obrigações assumidas, e a determinação da adoção das necessárias medidas de correção;

b) multa que deverá observar os seguintes limites máximos de três décimos por cento por dia, até o trigésimo dia de atraso; dez por cento sobre o valor da nota de

empenho ou do contrato, em caso de recusa do adjudicatário em efetuar o reforço de garantia; e vinte por cento sobre o valor do fornecimento, serviço ou obra não realizada ou entrega de objeto com vícios ou defeitos ocultos que o torne impróprio ao uso a que é destinado, ou diminuam-lhe o valor ou, ainda, fora das especificações contratadas;

c) suspensão temporária do direito de licitar e de contratar com a Administração Pública Estadual, por prazo não superior a dois anos; e

d) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

Dessa forma, depreende-se que a aplicação de sanções administrativas devidamente precedidas de processo administrativo é uma medida eficaz para evitar contratações que descumprem as definições previamente estabelecidas. Entretanto, não se trata de uma alternativa necessariamente eficiente como entende-se ser o Instrumento de Medição de Resultado que será apresentado a seguir.

3 O INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO

Nas últimas décadas a Administração Pública tem tentado diminuir sua atuação em atividades de caráter meramente executivas a fim de se concentrar no âmbito do planejamento, coordenação, supervisão e controle. Isso, pois, com a grande demanda pela atuação da Administração Pública fez-se necessário que os serviços públicos fossem prestados de forma mais céleres, eficientes e menos dispendiosos.

O primeiro marco legal que transmitiu essa ideia da desburocratização foi o Decreto-Lei 200/67, sendo reconhecida como a primeira legislação que tentou introduzir uma administração pública gerencial no país. Dessa forma, conforme já recomendava o art. 10, parágrafo 7º do Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, a terceirização alcançou as estruturas organizacionais estatais:

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Entretanto, para que o objetivo de garantir a satisfação do usuário seja cumprido bem como o valor pago pela prestação do serviço seja corresponde ao efetivamente realizado, torna-se ainda mais necessário que os serviços contratados mediante terceiros sejam executados nos níveis de qualidade desejados.

A possibilidade de se estabelecer diretriz para a contratação por base nos resultados não é uma novidade na Administração Pública, mas um paradigma que nasceu com a Instrução Normativa (IN) nº 02/2008 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) que dispunha sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não através do instituto do Acordo de Nível de Serviço. Embora revogada pela IN nº 05/2017, é imprescindível que se faça referência à IN nº 02/2008.

Em razão disso, o presente capítulo inicialmente faz uma abordagem acerca das diretrizes do Acordo de Nível de Serviço, presente na IN nº 02/2008, para posteriormente

analisar as inovações trazidas pela Instrução Normativa mais recente, a IN nº 05/2017, que instituiu o Instrumento de Medição de Resultado em substituição ao Acordo de Nível de Serviço.

Conforme já ressaltado na introdução desse trabalho, ambos possuem a mesma natureza e um dos seus principais objetivos é a busca da eficiência com o estabelecimento de procedimentos e condições que permitem e estimulem a melhoria constante dos serviços prestados. Portanto, para a fundamentação teórica desse estudo eles serão abordados como sinônimos visto que tratam-se da mesma ferramenta.

Dessa forma, fundamental é a apresentação do conceito de Acordo de Nível de Serviço (ANS) que foi definido pela IN nº 02/2008, tal qual:

o ajuste escrito, anexo ao contrato, entre o provedor de serviços e o órgão contratante, que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento⁹.

De acordo com Vimieiro (2012), foi através da IN/MPOG nº 02/2008 que práticas contratuais já utilizadas na esfera pública foram consolidadas e deixaram de ser apenas boas práticas; passando a ser de observância obrigatória para todas as unidades administrativas, sendo uma delas, o Acordo de Nível de Serviço.

Para Falbo, Gomes e Menezes (2005), o ANS garante uma estrutura que facilita a gestão de qualidade e quantidade dos serviços entregues. Por conseguinte, atende à demanda dos clientes a partir do claro entendimento do conjunto de compromissos firmados e serve como uma ferramenta de comunicação e de prevenção de conflitos. Isso, pois, as expectativas do contratante estão expressas em um documento assinado pelas partes envolvidas.

De acordo com Karten (2008), para que haja o bom aproveitamento do Acordo de Nível de Serviço, a autora o define como: a) uma ferramenta de comunicação entre as partes envolvidas; b) uma ferramenta de prevenção de conflitos, visto que evita o surgimento de controvérsias geradas a partir de entendimentos distintos; c) um acordo que deve ser

⁹ Anexo I, item I da própria IN nº 02/2008.

revisado de modo a adequá-lo às necessidades do cliente; d) um critério objetivo para tornar a prestação de serviço mais eficaz.

Conforme exposto por Pinheiro (2006), a pactuação do ANS está sendo vista pelas organizações como uma das melhores alternativas para solucionar os problemas decorrentes da terceirização de serviços. Entretanto, para o sucesso dos contratos que estabelecem ANS, é necessário um entendimento claro do conjunto de compromissos entre cliente e prestador de serviços, de acordo com as prioridades do negócio e a um custo aceitável para ambos. Sem isto, o prestador de serviços não terá a clareza necessária quanto ao escopo da atividade para a qual foi contratado e o cliente corre o risco de receber bens ou serviços em desacordo com as suas expectativas e sem respaldo para reclamar.

Lacerda e Caulliraux (2006) afirmam ser uma das tendências do ANS a mudança de foco do objetivo específico de um contrato de financeiro e técnico para um instrumento que passa a traduzir as expectativas do cliente para que, assim, consiga atingir os resultados esperados.

Nesse sentido, o Acordo de Nível de Serviço corrobora com o fim último do Estado, a prestação de um bom serviço público. Conforme entendimento do Ministro Benjamim Zymler, do Tribunal de Contas da União:

A prestação de um bom serviço para os cidadãos é, em última instância, o negócio de toda instituição pública. A definição do que é um 'bom serviço', sintonizando as expectativas dos clientes com a oferta, é exatamente o que constitui o Acordo de Nível de Serviços. (ZYMLER, 2008, p. 23).

Lacerda e Caulliraux (2006) citando Sparrow (2003), apresentam algumas vantagens na utilização do ANS:

i) há os alvos específicos para apontar a qualidade do serviço, e essa qualidade pode ser mensurada, monitorada e relatada;

ii) os fornecedores e os usuários têm uma expectativa clara e consistente do nível do serviço requerido;

iii) o serviço entregue pelo fornecedor está dentro das especificações e padrões de desempenho ajustados;

iv) a confiança nos padrões dos serviços melhora relacionamentos entre clientes e fornecedores;

v) o esforço na gestão do contrato é focalizado naquelas áreas que importam ao negócio;

vi) o monitoramento do serviço identifica áreas fracas de modo que a ação corretiva possa ser realizada rapidamente.

Diante do exposto, a IN MPOG nº 02/2008 trazia algumas orientações a respeito da pactuação de ANS. De acordo com a IN, os ANS deveriam constar do Termo de Referência e/ou Projeto Básico¹⁰ e, conseqüentemente, do instrumento convocatório¹¹. Isso, pois, seria necessária a garantia da cotação do preço no mercado considerando os padrões de qualidade da prestação bem como o conhecimento destes pelo licitante quando da elaboração de sua proposta.

Para a construção de um ANS é fundamental que os serviços e os resultados esperados com a contratação e também a diferenciação das atividades consideradas críticas das secundárias estejam claramente definidos e identificados antes da construção dos indicadores¹². Tal exigência se faz presente, diante da imprescindibilidade dos indicadores e metas se originarem dos objetivos a serem alcançados pela contratação. Dessa forma, sua não observância faz com que o serviço não satisfaça as expectativas ou ainda, ocasione a perda do foco no caso de indicadores que não refletem a principal finalidade do contrato.

Portanto, os indicadores e metas devem ser construídos de forma sistemática, contribuindo cumulativamente para o resultado global do serviço, sem interferir

¹⁰ IN MPOG nº 02/2008, art. 15, inciso XVII

¹¹ IN MPOG nº 02/2008, art. 19, inciso XII

¹² De acordo com Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009), indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e apreender as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. Trata-se de um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

negativamente uns nos outros. Deverão ser objetivamente mensuráveis, compreensíveis, facilmente coletáveis, relevantes e adequados à natureza e características do serviço. Não podem ser complexos ou sobrepostos, ou seja, devem, ainda, ser simples, realistas, exequíveis, além de refletir os fatores que estão sob controle do prestador do serviço. (BRASIL, 2008)

É importante ressaltar que a contratualização dos ANS nos contratos administrativos não exclua a possibilidade de aplicação das sanções legais. Pois, além de informar que os pagamentos são proporcionais ao atendimento das metas estabelecidas, necessário, também, seria estabelecer um limite específico de tolerância considerando a relevância e criticidade da atividade para que quando não atendido, o contratado se sujeitaria às sanções legais.

Diante disso, o contraditório e a ampla defesa, exigente nos procedimentos administrativos, deveria ser garantido. Isso, pois quando a prestação do serviço ocorria com menor nível de serviços em relação às metas pactuadas, o contratado poderia apresentar justificativa que seria aceita ou não pelo órgão ou entidade, desde que comprovada a excepcionalidade da ocorrência, resultante exclusivamente de fatores imprevisíveis e alheios ao controle do prestador¹³.

Chama-se a atenção para o fato de tornar-se inócuo um ANS quando não há de fato o monitoramento quanto ao seu cumprimento. Para Martins e Amaral (2008) manter a integridade nos ANS e com isso alcançar equilíbrio entre padronização e flexibilidade levam certamente ao alcance da satisfação do cliente do processo definido. Entretanto, para perfeita execução mecanismos de controle devem ser estabelecidos para que quando necessárias ações corretivas sejam imediatamente tomadas para atendimento do acordo firmado.

Corroborando com os autores citados, a IN nº 02 tratou o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato como a “verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato”¹⁴.

¹³ IN MPOG nº 02/2008, art. 33.

¹⁴ Redação dada pela Instrução Normativa nº 06, de 23 de dezembro de 2013

Nesse sentido, tais atividade deveriam ser exercidas pelo gestor do contrato, podendo ser auxiliado pelo fiscal técnico e fiscal administrativo do contrato, imprescindíveis para garantia da qualidade na prestação de serviços inicialmente pactuada. Em conformidade com o exposto, destaca-se como:

I - gestor do contrato: servidor designado para coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual;

II - fiscal técnico do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização do objeto do contrato; e

III - fiscal administrativo do contrato: servidor designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos do contrato.

A Instrução Normativa em análise também apontou para a necessidade de instrumento de controle no acompanhamento e fiscalização dos contratos, pois tinha como pressupostos os seguintes aspectos:

- a) os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;
- b) os recursos humanos empregados, em função da quantidade e da formação profissional exigidas;
- c) a qualidade e a quantidade dos recursos materiais utilizados;
- d) a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;
- e) e o cumprimento das demais obrigações decorrentes de contrato; e
- f) a satisfação pública do usuário.

Por fim, de acordo com o modelo que estava presente no anexo II da IN MPOG nº 02/2008, o Acordo de Nível de Serviço deveria ser composto pelos seguintes elementos, quais sejam:

- a) pelo o indicador que será mensurado;
- b) pela finalidade a ser atendida por meio deste indicador;
- c) pela meta a ser cumprida;
- d) pelo mecanismo a ser utilizado para fazer a medição do cumprimento deste indicador;
- e) pela periodicidade de medição;
- f) pelo cálculo a ser seguido para chegar às faixas de pagamento e, conseqüentemente, determinará a remuneração a ser paga;
- g) pelas sanções a serem aplicadas diante do descumprimento da meta;
- h) pelo momento que o ANS passará a ser aplicado e o modo como a unidade administrativa fará o acompanhamento;
- i) os procedimentos de fiscalização e de gestão da qualidade de serviço, especificando-se os indicadores e instrumentos de medição que serão adotados pelo órgão ou entidade contratante;
- j) os registros, controles e informações que deverão ser prestados pela contratada;

k) as respectivas adequações de pagamento pelo não atendimento das metas estabelecidas.

Quadro 1 – Modelo do Acordo de Nível de Serviço¹⁵.

Indicador	
Nº + Título do Indicador que será utilizado	
Item	Descrição
Finalidade	
Meta a cumprir	
Instrumento de medição	
Forma de acompanhamento	
Periodicidade	
Mecanismo de Cálculo	
Início de Vigência	
Faixas de ajuste no pagamento	
Sanções	
Observações	

Fonte: Anexo II da IN MPOG nº 02/2008

Sabe-se, no entanto, que a IN MPOG nº 02/2008 passou por reformulações sendo revogada em 2017 pela IN MPOG nº 05. Ainda assim, o Acordo de Nível de Serviço se manteve na nova IN como uma importante diretriz a ser seguida nas contratação de serviços sob o regime de execução indireta. Analisa-se, a partir de agora, as principais inovações dessa ferramenta.

Inicialmente, necessário se faz apontar para a alterar da nomenclatura utilizada. Pois na IN nº 05 o Acordo de Nível de Serviço passa a ser chamado de Instrumento de Medição de Resultado. De acordo com Motta (2017) essa mudança se deu em razão de não se tratar propriamente de um “acordo”, já que, em virtude da exigência de clareza do objeto para fins de isonomia licitatória, não é possível negociar Acordos de Nível de Serviço no âmbito dos contratos administrativos.

¹⁵ Esse mesmo modelo de acordo de Nível de Serviço permanece presente e nos mesmo moldes na IN nº 05/2017.

Sendo assim, conforme definição dada pela IN nº 05 o IMR é um:

mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento (BRASIL, 2017).

Visa-se, em última análise, à obtenção dos melhores resultados e da máxima qualidade e eficiência na prestação dos serviços, contribuindo para evitar contratações infrutíferas e o dispêndio irregular de recursos públicos (MOTTA, 2017).

A IN nº 05 inovou ao prever que a Fiscalização pelo Público Usuário será concretizada por meio de pesquisa de satisfação e poderá também auxiliar a Fiscalização Técnica no acompanhamento dos serviços em relação a sua compatibilidade com os indicadores mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado alcançado.

A partir dessa nova IN tornou-se possível a aplicação concomitante de outros mecanismos para a avaliação da prestação dos serviços, além do IMR. Da mesma forma que, agora foi prevista a ciência do preposto¹⁶ em relação à avaliação realizada.

Em consonância com o princípio da segregação de funções, ficou vedada a atribuição à contratada da avaliação de desempenho e qualidade dos serviços prestados por ela própria. Além, de possibilitar ainda que a avaliação dos resultados seja feita de forma diária, semanal ou mensal.

Em análise feita por Motta (2017), o autor aponta a determinação de que a empresa deve emitir a Nota Fiscal no valor exato dimensionado pela fiscalização com base no IMR¹⁷ após as adequações de pagamento cabíveis como a mais importante mudança. Isso, pois preenche uma lacuna da IN nº 02 que gerava muitas dúvidas nos operadores do antigo

¹⁶ É o indivíduo nomeado pelo sócio, administrador ou gerente de uma sociedade comercial ou empresa industrial para representá-la. É também a pessoa colocada diante de uma atribuição para conduzi-la ou dirigi-la. Não precisa ser empregado para ser preposto, esta exigência para representar a empresa nos processos trabalhistas, predominante na jurisprudência, não é exigida por lei, e encontra resistência na doutrina. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/940/Preposto>>.

ANS. Sendo assim, evita-se, agora, os efeitos tributários sobre valor glosado pela Administração.

Para finalizar, ressalta-se, que a adequação de pagamento proporcionada pelo IMR nunca deve ser confundida com aplicação de multa. O que se observa nos contratos administrativos é que a maior parte das falhas presentes neles prescindem de sanções, dessa forma, a vantagem da utilização do IMR está justamente na celeridade e eficiência da correção e prevenção das possíveis falhas, evitando, assim, todo procedimento moroso da abertura de processo administrativo para aplicação das sanções. Em decorrência disso, “ao se transformar o instrumento em uma simples tabela de penalidades, perde-se estas vantagens” (MOTTA, 2017).

Sobre a eficiência proporcionada pela pactuação do IMR em um contrato administrativo será exposto de forma mais detalhada no capítulo 6. Antes disso, apresenta-se o Princípio da Eficiência no capítulo seguinte.

4 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência foi inserido na Constituição Federal de 1988 a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 19 de 1998, que tratou da Reforma do Estado. Esse movimento pretendia modernizar a máquina administrativa brasileira através da implementação do modelo de administração gerencial em substituição ao modelo de administração burocrática, cuja ênfase recaía sobre o princípio da legalidade.

Após alcançar o status constitucional, o princípio da eficiência passou a ser um dever constitucional da Administração. Helly Lopes Meireles (2003) ressalta que o dever da eficiência corresponde ao “dever de boa administração” da doutrina italiana que, embora tenha obtido status constitucional a partir da EC 19/1998, desde muito tempo já se encontrava presente no ordenamento jurídico brasileiro, conforme Decreto-Lei 200/1967¹⁸.

Exige-se, então, através do princípio da eficiência, que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, buscando-se, assim, maior produtividade e redução dos desperdícios de recursos públicos. Moraes (1999, p.30) afirma que:

O princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social (MORAES,1999, p.30)

Infere-se, então que, com a melhoria da eficiência, o Estado seja capaz de gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços públicos adequados¹⁹ que correspondam às necessidades da sociedade, com os mesmos recursos disponíveis.

¹⁸ O Decreto-Lei 200 do ano de 1967 “submete toda a atividade do Executivo ao *controle de resultado* (arts. 13 e 25, V), fortalece o *sistema de mérito* (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a *supervisão ministerial* quanto à *eficiência administrativa* (art. 26, III) e recomenda a *demissão* ou *dispensa* do servidor comprovadamente *ineficiente* ou *desidioso* (art. 100)”

¹⁹ Conforme art. 6º, §1º da Lei 8.987/1995 a eficiência integra o conceito legal de serviço público adequado.

Embora tenha em seu cerne a ideia da administração gerencial baseada nos conceitos da iniciativa privada, conforme apontado por Batista Júnior (2004, p. 199) “severos podem ser os equívocos e os danos ao bem comum, se tomarmos a eficiência pública com o mesmo sentido que a ideia de eficiência tem no mundo privado”. Isso, pois, enquanto na iniciativa privada a eficiência encontra-se intimamente relacionada a maximização dos lucros, na Administração Pública esse não serve para justificar a atuação dos agentes públicos.

Fato é, que a eficiência administrativa é muito mais complexa do que a privada, pois enquanto essa se restringe ao aspecto econômico, aquela deve dar suporte na consecução do bem comum e da justiça social.

Sendo assim, a eficiência pública se baliza pela síntese dos interesses da coletividade, entretanto, esses são diversos e, muitas vezes, contraditórios. Trata-se de uma eficiência jurídica multifacetada e cambiante que impõem ao princípio da eficiência uma atuação administrativa atenta, flexível e dinâmica capaz de se adequar a mutante realidade. Mesmo diante desse invólucro cambiante, Batista Júnior (2004, p. 669) defende a existência de uma ideia central, nuclear para a eficiência jurídica com aspectos que devem ser perseguidos pelo princípio da eficiência, a saber: a eficácia e a eficiência *strito sensu*.

De acordo com o autor, a ideia de eficácia está relacionada com o grau de satisfação do bem comum que, diante do Estado Social desejado pela Constituição Federal de 1988, conforme expressos em seu art. 3º, vinculam-se aos seus fins maiores: o desenvolvimento nacional equilibrado, a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, justiça social, etc. Diante disso, verifica-se a eficácia concatenada com resultados mais globais do Estado em detrimento de isolados interesse público.

No que diz respeito a eficiência *strito sensu* essa se volta para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser executadas, a fim de que os resultados sejam alcançados. Essa

Traduz a necessidade de articulação coordenada e finalisticamente orientada por meios, necessária para possibilitar o alcance do melhor resultado possível; trata-se da busca da confluência ajustada de meios e não da suficiência ou carência desses meios. Uma atuação será eficiente se os resultados são atingidos de forma otimizada com os meios disponibilizados,

ou se é minimizado o dispêndio de recursos para a consecução de determinado fim (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 670)

Dessa forma, Batista Júnior (2004, p. 224) considera a eficiência *strito sensu* sob a ótica de seis facetas: produtividade; economicidade; qualidade; celeridade e presteza; continuidade; e desburocratização, as quais serão abordadas seguir.

4.1 Produtividade

Quando se fala em produtividade na Administração Pública tendo em vista que esta tem como fim último a promoção do bem comum, não se pode restringir a quais meios devem ser utilizados para a satisfação dos interesses relevantes, nem mesmo a quais objetivos e metas devem ser atingidos, mas sim, a relação ótima entre esses.

Nesse sentido, Batista Júnior aponta que:

A produtividade exige que, para o cumprimento de determinada finalidade posta, os recursos escassos sejam despendidos minimamente, e da mesma forma, impõe que, com os meios disponíveis, a AP obtenha o rendimento maior possível. Trata-se da otimização da relação entre o alcance dos fins e emprego dos meios, o que dá se por caminhos: pela minimização do emprego dos recursos escassos para determinados benefícios preestabelecidos; pela maximização dos resultados, cuja meta está tendencialmente fixada, mediante a utilização de determinado dado (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 225)

Desse modo, produtividade deriva da relação entre dois caminhos que devem ser seguidos de forma concomitante, o emprego dos meios e o alcance dos fins.

4.2 Economicidade

A economicidade diz respeito ao aspecto econômico da eficiência *strito sensu*. Essa faceta diz respeito à otimização na articulação dos meios financeiros. Segundo Batista Júnior:

Traduz, sob o ponto de vista econômico-financeiro, a necessidade, em cada atuação da AP, de adequação da “relação custo X benefício”; de modicidade e simplicidade da despesa; de minimização dos custos financeiros para

determinados resultados almejados, de combate ao desperdício. (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 230)

Visto isso, a economicidade não se traduz pela simples economia de recursos, diminuição dos custos ou “barateamento” das despesas. Trata-se da otimização da despesa, uma vez que avalia se a estratégia de alocação de recursos econômicos foi a melhor possível, considerando a relação existente entre o custo e o benefício para se alcançar determinado resultado.

4.3 Qualidade

Sendo o fim primordial da Administração Pública servir ao interesse da coletividade, sua atuação deve ser pautada por requisitos que demonstrem e garantam qualidade.

Em citação a Garcia (2001), Vimieiro (2012) ressalta que a qualidade do serviço público não se mensura pela “conquista de um mercado de cliente” com é na iniciativa privada. Nesse sentido, Batista Júnior afirma que diferente do que ocorre na iniciativa privada, a eficiência administrativa, em sua faceta da qualidade, não pode se pautar na satisfação dos clientes, efetivos consumidores de serviços públicos ou mesmo se restringir ao contribuinte de imposto.

Com isso, a atuação da Administração Pública deve se pautar na otimização dos resultados, tendo em vista a pessoa humana potencial usuária de serviço público, que aspira por melhores serviços públicos e atendimento igualitário.

4.4 Celeridade e Presteza

A visão de que a eficiência da atuação da Administração Pública exige celeridade e presteza na prestação dos serviços públicos é indiscutível²⁰.

²⁰ A título de ilustração, conforme lembra Hely Lopes Meirelles, a Constituição Federal assegura a todos no âmbito judicial e administrativo, em seu art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal, a “razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Tal

Batista Júnior (2004, p. 241) aponta que o interesse público não pode esperar; a fome, a miséria, o atendimento dos mínimos existenciais tem pressa; a melhor alternativa para a prossecução do bem comum é, também, a que de forma mais célere é atingida. Assim, a ideia de eficiência impõe uma exigência de otimização da “relação tempo X custo X benefício” na atuação administrativa.

Sendo assim, a solução otimizada é também aquela que é atingida rapidamente, sob o risco de seus resultados se tornarem inócuos os objetivos esperados.

4.5 Continuidade

A prestação de serviços públicos é a forma pela qual o Estado desempenha funções essenciais à coletividade. A continuidade na atuação administrativa consiste em desenvolver atividade prestativa sem sofrer solução de continuidade, ou seja, não pode parar.

Carvalho Filho (2014, p. 36) aponta que “o interesse público não guarda adequação com descontinuidade e paralisações na Administração”. Desse modo, complementa Batista Júnior (2004, p. 243) que não basta um bom resultado isolado, esporádico; a eficiência exige que o bem comum sejam buscados de forma permanente e contínua.

4.6 Desburocratização

Por fim, a última faceta da eficiência apontada por Batista Júnior se faz presente em dois aspectos, no que diz respeito à estrutura administrativa e também em relação aos procedimentos administrativos.

Quanto ao primeiro, a desburocratização exige o enxugamento de escalões burocráticos, buscando uma organização menos complexas e maleável capaz de atribuir poder

dispositivo é uma reação contra a excessiva demora no andamento dos processos, tanto judiciais quanto administrativos.

decisório aos escalões mais próximos da população, para que as necessidades coletivas diversificadas e cambiantes posam, de fato, traduzir as necessidades reais dos administrados.

Em relação aos procedimentos, impõe-se o afastamento de procedimentos administrativos demasiadamente longos, lentos e desnecessários que em nada possibilitam a obtenção de decisões céleres

Feita a exposição sobre os preceitos do princípio da eficiência, será apresentada, a seguir, a metodologia proposta para o presente trabalho.

5 METODOLOGIA

Nessa seção, busca-se explicita a metodologia que dará suporte para a realização desse trabalho. Acredita-se que a execução de uma pesquisa descritiva de caráter qualitativo será satisfatória, visto que o presente trabalho tem o objetivo de verificar se a aplicação de um Instrumento de Medição de Resultados pode trazer eficiência administrativa ao contrato do Gestão Total dos Abastecimentos (GTA) da Administração Pública de Minas Gerais.

Pesquisas descritivas de acordo com Gil (2002) têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. São semelhantes às exploratórias e possuem como objetivo a definição melhor do problema, a descrição de comportamentos e fenômenos, além da definição e classificação de fatos e variáveis (SALOMON, 1999).

Nesse sentido, complementa Gil (2002) que essas são realizadas por pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática. Marconi e Lakatos (1999) afirmam que a pesquisa descritiva tem por finalidade o teste de hipótese e não a sua construção, nesse sentido, propõe a aumentar a familiaridade do pesquisador com o ambiente, fato ou fenômeno em estudo.

Visto que para propor um IMR ao contrato do GTA é preciso compreender o processo de gestão de abastecimento como um todo a fim de identificar suas atividades críticas, bem como, os resultados esperados pela a contratação antes de construção de indicadores, classificará essa pesquisa como qualitativa. Isso, pois, será utilizada a coleta de diferente tipo de informações no contexto em que o fenômeno ocorre, como o objetivo compreende-lo (YIN, 2001).

Leville e Dione (1999) relatam que, por meio desse tipo de pesquisa, torna-se possível descrever, traduzir e entender o contexto do problema de pesquisa, uma vez que os métodos qualitativos são adequados quando o entendimento do contexto social e cultural é importante para os fins da pesquisa.

Para esclarecer acerca do processo de implementação do contrato de Gestão Total dos Abastecimentos e sua execução durante a vigência do contrato serão utilizadas como instrumento de coleta de dados as pesquisas bibliográfica e documental compostas por legislação; resoluções conjuntas; editais de licitação; apresentações em power point e o manual do GTA desenvolvidos para auxiliarem os gestores de frota de órgãos ou de unidades que aderem ao contrato.

De acordo com Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Da mesma forma, complementa o autor, que a pesquisa documental se assemelha muito à pesquisa bibliográfica, entretanto, a diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes das informações pesquisadas. Isso, pois a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Para propor indicadores para a construção do Instrumento de Medição de Resultado capaz de trazer eficiência ao contrato do Gestão Total dos Abastecimentos serão consideradas as seis facetas do princípio da eficiência de Batista Júnior para realizar uma análise de caráter normativo quanto a eficiência que entende ser proporcionada pelos indicadores.

Dessa forma, no próximo capítulo é exposto como o IMR pode proporcionar eficiência aos contratos administrativos, considerando o entendimento de Batista Júnior. Posterior a isso, apresenta-se o modelo de gestão de abastecimento do governo do Estado de Minas Gerais, o Gestão Total dos Abastecimentos (GTA), seu contexto de surgimento, sua regulamentação bem como seu funcionamento. A partir de então, parte-se para construção da proposta de Instrumento de Medição de Resultado analisando-se, com base nas seis facetas do princípio da eficiência, se os indicadores proposto para o IMR poderá contribuir para uma maior eficiência, de fato, ao contrato do GTA.

6 O INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O capítulo 3 apresentou o Instrumento de Medição de Resultado enquanto o capítulo 4 trouxe as seis facetas do Princípio da Eficiência na Administração Pública. Resta, pois, na presente seção concatenar esses dois conceitos a partir da exposição das características do IMR em consonância com os aspectos da produtividade, economicidade, qualidade, celeridade e presteza, continuidade e desburocratização.

A ideia central quando da pactuação do Instrumento de Medição de Resultado encontra-se no fato de possibilitar a Administração Pública pactuar os níveis esperados de qualidade dos serviços contratados. Com isso, fica estabelecido que serão realizados ajustes proporcionais aos pagamentos no caso desses níveis pactuados não serem atingidos. Essa é, pois, a característica que mais abarca os aspectos apresentados da eficiência.

Primeiramente, trata-se da abertura para uma contratação produtiva “tendo em vista que a Administração só faz o pagamento na justa medida em que o serviço foi executado” (VIMIEIRO, 2012, p. 38). Quando se trata desse aspecto, Batista Júnior aponta, ainda para a possibilidade de realocação dos recursos. Nesse sentido, ele afirma que:

o que queremos dizer é que a própria necessidade de utilização minimizada dos recursos escassos para o cumprimento de determinada finalidade se dá para que, à luz dos objetivos maiores postos constitucionalmente à observância pela AP, isso possa redundar em uma nova aplicação destes em novas atuações em prol do bem comum. (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 227)

A possibilidade da Administração Pública remunerar o fornecedor na medida do cumprimento da meta pactuada no IMR também pode ser analisada sob a perspectiva da economicidade. Conforme análise feita por Vimieiro (2012, p. 39) com o pagamento sendo realizado diretamente proporcional aos resultados alcançados, ocorre a adequação de forma direta e objetiva da relação custo x benéfico, evitando a alocação de recursos públicos em atividades que não trazem impactos diretos aos resultados esperados.

Dada essa imediata adequação no pagamento quando do não atingimento das metas definidas, afirma Batista Júnior que “a articulação dos meios deve observar não apenas

a maior produtividade ou economicidade possível, como também a celeridade e presteza com que o interesse público é atingido” (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 241).

O pagamento proporcional aos níveis esperados de qualidade da prestação de serviço possibilitado pela pactuação de IMR é também o ponto central tanto sob o aspecto da qualidade quanto da continuidade. Isso, pois, contratos que pactuam IMR “podem gerar incentivos imediatos e constantes ao fornecedor para manter a qualidade esperada e não ter seu pagamento descontado” (VIMIEIRO, 2012, p. 42). Com isso, além do contratado prestar o serviço de forma ininterrupta, ele também atém-se para o nível de qualidade esperado pela contratada para que possa, assim, ser remunerado na totalidade do serviço contratado.

Entretanto, tais aspectos apresentados não necessariamente ocorrem nos contratos que não possuem o IMR sendo, então, a aplicação de sanções por meio da abertura de processo administrativo a única possibilidade dada a Administração Pública para coibir descumprimentos contratuais.

Nesse sentido, é possível identificar de imediato o aspecto da desburocratização. Pois, sob essa faceta tem-se a simplificação dos trâmites e aplicação de todos os procedimentos do processo administrativo²¹, em virtude de, possibilitar que a Administração não dependa unicamente da aplicação de multas em seus contratos.

Sobre essa penalidade, relevante é mencionar que ela só poderá ser aplicada nos casos e nos valores são previsto na legislação²² não havendo, pois, correlação direta entre o dano causado pelo não atingimento do resultado. Não obstante, a abertura de um processo administrativo é moroso, segundo Vimieiro (2012), no âmbito da legislação vigente na Administração Pública de Minas Gerais, dura no mínimo 25 dias úteis, não havendo, nesse período, empecilhos ao fornecedor em continua prestando o serviço antes que a sanção lhe seja aplicada.

²¹ Ressalta-se, contudo, que apesar dessa simplificação, ocorre ainda o contraditório e ampla defesa prevista no processo administrativo, uma vez que, é dado ao prestador a possibilidade de apresentar justificativa para a execução o serviço em níveis menores que os pactuados, desde que, excepcionalmente, devido a fatores imprevisíveis e alheios ao controle seu controle e mediante justificativa aceita pela fiscalização.

²² Ver seção 2.2.

Considerando o aspecto da produtividade como a relação ótima entre o alcance dos fins e o emprego dos meios, há portanto:

(...) um claro desarranjo da relação entre o atingimento dos fins e o emprego dos meios, uma vez que ainda que a Administração seja de alguma forma restituída dos recursos investidos naquela contratação por meio da multa, não há uma relação direta entre os objetivos não alcançados e o valor pago com a sanção. (VIMIEIRO, 2012, p. 39)

Ainda sobre a abertura do processo administrativo “é possível considerar as perdas causadas pelos custos operacionais da condução de um processo administrativo” (VIMIEIRO, 2012, p. 40), corroborando assim, para maior economicidade.

Na elaboração do IMR é necessário que se defina as atividades consideradas críticas, essa é uma orientação importante e capaz de ser compreendida também sob o aspecto da economicidade. Isso, pois, estando estabelecidos as atividades imprescindíveis para a execução do contrato na qualidade desejada, de acordo com a análise de Vimieiro (2012), a Administração passa, então, a ter a possibilidade de canalizar seus recursos e esforços ao acompanhamento do que é considerado primordial, evitando, assim, dispêndio de recurso em atividades secundárias que não impactam na qualidade dos resultados esperados.

Outras definições necessárias, que devem ser prévias e claras, são dos serviços contratados e dos resultados esperados. Tratam-se de definições imprescindíveis para que o contratado tenha cautela na execução do contrato. Isso, pois a fim de que a contratação atenda às satisfações dos potenciais usuários com a devida qualidade esperada é necessário que o objetivo a serem alcançados estejam desde o início de forma bem clara.

Com isso, o monitoramento dos resultados que se espera da contratada é uma atividade fundamental. Essa recomendação pode ser vista como uma preocupação com a continuidade dos parâmetros de qualidade pactuado no contrato, no entanto, vai muito além desses aspectos da eficiência. Pois, será a partir do monitoramento que se acompanhará a execução do contrato, a fim de verificar se os resultados pactuados estão, de fato, sendo atingidos. Sendo somente assim que tornará possível a devida adequação ao pagamento. Em outras palavras, sem monitoramento da execução do contrato não há como determinar se os resultados esperados estão sendo ou não alcançados.

No que diz respeito aos indicadores, a economicidade e a desburocratização é percebida diante da desnecessidade de um grande investimento de recursos financeiros na mensuração de indicadores complexos, uma vez que, pede-se a construção de indicadores simples, uma vez que, eles devem ser compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis. Corroborando com a celeridade e presteza, sugere-se, ainda, a recomendação de se utilizar ferramentas informatizadas para aferição dos resultados, essa orientação, segundo Vimieiro (2012), conduz para um processo mais rápido, assertivo e objetivo na mensuração dos resultados.

Finalizada essa exposição, na qual, foi possível notar que as orientações para a construção do IMR vão ao encontro do princípio da eficiência, em especial, abrange as seis facetas propostas por Batista Júnior (2004), quais sejam: produtividade, economicidade, qualidade, celeridade e presteza, continuidade e desburocratização, passa-se, no capítulo que segue, a apresentação do Gestão Total dos Abastecimento (GTA), o contrato de abastecimento dos veículos oficiais do governo do Estado de Minas Gerais.

7 O CONTRATO DO GESTÃO TOTAL DOS ABASTECIMENTOS (GTA)

A aquisição de combustível para o abastecimento da frota é uma despesa de grande impacto na Administração Pública. São inúmeras as atividades que o veículo oficial desempenha, sendo desde o transporte de um ofício ou de um servidor até a viabilização de ações referentes à promoção da segurança pública, da saúde, da educação ou da fiscalização tributária dentre outras. Dessa forma, a atividade de transporte deve ser considerada crítica e fundamental, pois abarca recursos expressivos incorporados ao custo final dos serviços prestados pelo Estado.

Dado o tamanho e a diversidade do Poder Executivo Estadual é fundamental que se dê uma atenção especial às contratações de maior aporte de recursos e que englobem vários órgãos e entidades da Administração Pública. Isso, pois, são nessas aquisições que se pode obter economias e ganhos de qualidade capazes de impactarem positivamente as contratações públicas, como é o caso do combustível.

Nesse sentido, durante o período compreendido entre os anos de 2007 a 2010, o governo do Estado de Minas Gerais implementou o Projeto de Gestão Estratégica de Suprimentos (GES)²³ responsável por desenvolver políticas e estratégia de aquisição e contratação, visando à redução de custos e de gastos, de forma sustentável, produtiva e com qualidade. De acordo com Soares (2014, *apud* ARAÚJO, 2015), tal processo tinha como características: caráter estratégico, foco no aumento da qualidade e redução dos gastos e aplicação da metodologia de Compras Estratégicas²⁴, que auxiliou nas realizações dos estudos e pesquisas, com foco na redução de custos e aquisições realizadas pelo Governo de Minas.

²³ Visto como essencial para que as políticas públicas finalísticas fossem efetivas, o Projeto GES – que se encontra na Área de Resultados de Qualidade Fiscal do PPAG 2008-2011 – ficou responsável por estabelecer as famílias de compras mais significativas em termos de volume, valores e criticidade. [...] O projeto GES em suas duas ondas (fases) abordou várias categorias (famílias) de compras, a saber: 1ª onda – Passagens Aéreas, Material de Escritório, Softwares Prontos, Refeições Coletivas, Betuminosos, Medicamentos e Equipamentos de Informática; e 2ª onda – Diárias e Hospedagem, Serviços da PRODEMGE, Materiais Médico-Hospitalares, Equipamentos Médico-Hospitalares, Frota e Combustíveis. (ARAÚJO, 2015, p. 40-41)

²⁴ Metodologia aplicada às áreas de Suprimentos em que se analisa profundamente o custo total de aquisição de cada família de produtos ou serviços através do mapeamento, entendimento e avaliação das especificações dos materiais, níveis de serviço e do mercado fornecedor [...] explorando o poder de compra do cliente ou identificando uma vantagem competitiva, a metodologia possibilita um maior potencial de redução de custos e aumento de desempenho da cadeia produtiva, com melhoria da qualidade e agilidade dos processos operacionais. (MOURA, 2008, p. 45)

Durante os anos de 2009 a 2010, a segunda onda do Projeto GES realizou um diagnóstico da situação da gestão do abastecimento da frota de veículos, analisando o mercado e desenho do modelo. A frota de veículos então, foi dividida em três frentes: aquisição, manutenção e abastecimento. O presente trabalho aborda a frente referente ao abastecimento que resultou na implementação do atual modelo adotado pelos órgão e entidades do Estado de Minas Gerais: o Gestão Total dos Abastecimentos (GTA). As informações que seguem foram retiradas do Manual do GTA, criado para auxiliar os gestores de frota de órgão ou de unidades que aderiram ao contrato.

Em síntese, o modelo controla todo o ciclo do combustível, desde a aquisição, passando pelo armazenamento até chegar ao consumo. Nele, todos os órgãos e entidades da Administração Estadual adquirem combustível no atacado a um preço único e inferior ao de varejo, que é entregue nos postos da rede interna do Estado, amplamente distribuída no território mineiro, onde ocorre os abastecimentos da frota de veículos.

Esse modelo encontra-se previsto no Decreto 45.463/2010, que dispõe sobre a política de aquisição e locação de bens e contratação de serviços da Família Frota de Veículos. A partir dele, ficou estabelecido que:

Art. 18. A aquisição de combustíveis e a contratação de serviços de abastecimento e manutenção de veículos deverão, quando possível, fornecer e disponibilizar sistema de gerenciamento, que permita o controle em tempo real dos abastecimentos e manutenções da frota de veículos do Poder Executivo, por meio de aplicativos, equipamentos e dispositivos, móveis ou fixados em todos os veículos e postos de combustíveis.[...]

Art. 19. O abastecimento de veículos do Poder Executivo será feito em sua rede de postos próprios, nos municípios em que estes estiverem localizados, podendo ocorrer em postos de terceiros se, na localidade onde estiver instalada a sede, regional ou unidade do órgão ou entidade, não existir posto próprio do Poder Executivo.

§ 1º Os postos próprios do Poder Executivo atenderão todos os órgãos e entidades da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional que aderirem ao registro de preços de combustível, [...].

Com isso, o elemento mais importante do processo do Gestão Total dos Abastecimentos se constitui no serviço de gerenciamento do abastecimento, sendo a contratação e a implantação deste pré-requisito para sua efetiva implementação. Para tanto, foi feito o Pregão Eletrônico para o Registro de Preços nº 105/2012 (Planejamento nº 35-

A/2010)²⁵ a fim de consolidar a demanda de combustível de todos os órgãos e entidades estaduais. A empresa vencedora do pregão para o fornecimento de combustível foi a Ipiranga, por meio dela que se obtém o insumo que abastece os postos de todos os municípios.

Foi feita a opção por uma licitação com lote único, uma vez que, o consumo de combustível dos órgãos e entidades encontra-se distribuído pelo território estadual de forma heterogênea. Essa opção fez com que houvesse um consumo total relevante capaz de garantir a remuneração do fornecedor e a atratividade da licitação, bem como o atendimento a todas as regiões solicitadas. Decidiu-se também por um lote único, contendo material e serviço, por tratar-se da prática mais difundida e consolidada no mercado, onde a gestão do abastecimento é requisito fundamental para o controle e redução dos custos totais.

Dessa forma, o serviço de gerenciamento do abastecimento da frota de veículos dos órgãos e entidades estaduais ficou por incumbência da empresa Unidata, empresa de automação empresarial responsável por criar o Sistema de Gestão Total dos Abastecimentos (SGTA) além de instalar os dispositivos eletrônicos nos veículos e instalar os módulos²⁶ de combustível nos postos com seus respectivos sistemas operacionais, conhecido como ponto de abastecimento.

Com vista a diminuir as possibilidades de desvios e fraudes e possibilitar o recolhimento de informações mais acuradas sobre o desempenho da frota de veículos, gerando maiores economias o sistema de gestão é composto por sistema online e dispositivos eletrônicos totalmente integrados. Neste sistema, os veículos recebem dispositivos, que ficam presos a eles, não podendo ser utilizados em outros; os postos recebem dispositivos que vinculam as bombas de abastecimento, ou seja, elas somente são acionadas após a identificação do veículo, do condutor e da existência de saldo para o órgão detentor do veículo; o registro dos abastecimentos é automatizado, sem a interferência humana (exceto para a digitação do CPF e da senha do condutor); e, o sistema online permite estabelecer parâmetros e gerar relatórios operacionais, gerenciais e financeiros.

²⁵ O Pregão Eletrônico para Registro de Preço está disponível em: <http://www.compras.mg.gov.br/images/stories/ges/rp-vigentes/gerenciamento_de_abastecimento/19-11-2012-1-edital-rp.pdf>

²⁶ Módulo é o tanque instalado no posto que armazena o combustível. Para cada tipo de combustível existe um módulo diferente (ARAÚJO, 2015, p. 67).

Quanto ao local de armazenamento do combustível e o abastecimento da frota de veículos oficiais, ficou definido que eles seriam realizados nos postos próprios já existentes na Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), na Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (PCMG), no Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER) e nos pontos de abastecimento alocados em imóveis dos mesmos órgãos e entidade.

Tais postos e pontos de abastecimento passaram a fazer parte da rede interna de postos do Estado, sendo geridos pelos órgãos e entidade proprietários e utilizados de forma coletiva por todos os órgãos e entidades contratantes.

Por fim, o processo de Gestão Total dos Abastecimentos foi regulamentado em 2014, por meio da Resolução Conjunta SEPLAG/PMMG/PCMG/DER 9.064/2014, na qual, estabeleceu as regras relativas aos seus atores, sistemas, postos próprios e subprocessos. De acordo com o art. 1, §1º da resolução:

Art. 1º Esta Resolução estabelece as normas do processo de Gestão Total dos Abastecimentos – GTA dos veículos oficiais, visando obter economia e produtividade na gestão de postos próprios e da frota de veículos oficiais.

§ 1º O GTA gerencia todo o ciclo do combustível, abrangendo os subprocessos de planejamento de pedidos, pedido e recebimento de combustíveis, abastecimento de veículos oficiais, rateio de perdas e sobras de combustível, operação dos postos próprios, revisão de preços e outros correlatos.

A título de ilustração, segue na figura 1 o modelo esquemático dos subprocessos:

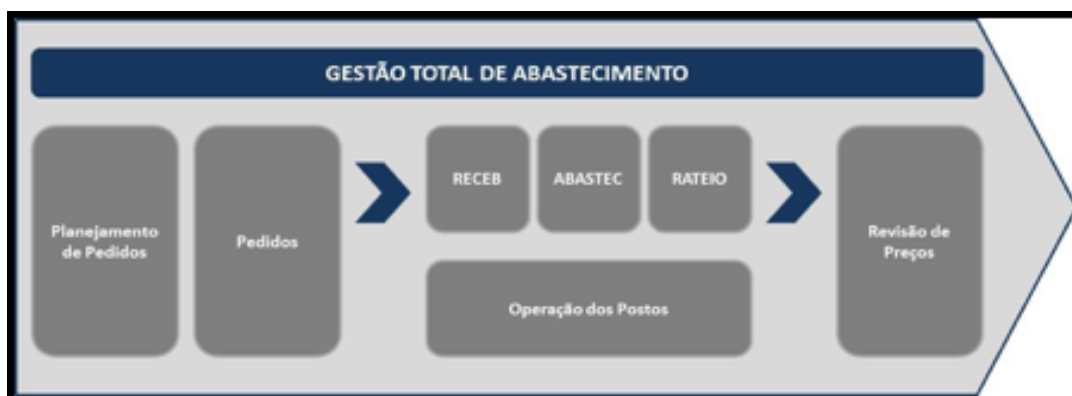


Figura 1 – Subprocessos do modelo de abastecimento - GTA
Fonte: Manual GTA

A mesma norma trata também dos dois sistemas que são utilizados no modelo: o Sistema de Gestão Total dos Abastecimentos (SGTA) e o Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD)²⁷. Enquanto o primeiro compõe o serviço de gerenciamento do abastecimento licitado, o último se trata do sistema corporativo que permite gerenciar todas as atividades de suprimento e quando utilizado no “Módulo Frota”²⁸ auxilia no controle de combustíveis e dos demais componentes da gestão da frota do Estado.

Conforme pode ser observado na figura 2 que será apresentada ambos os sistemas encontram-se integrados a fim de tornar o processo mais seguro e eficiente. Em síntese, essa integração ocorre da seguinte maneira: enquanto o SIAD alimenta diariamente o SGTA com os dados de órgãos/entidades, das unidades de frota, de veículos e de condutores²⁹. O SGTA alimenta o SIAD com os dados das notas fiscais recebidas nos postos, dos abastecimentos realizados e das perdas ou sobras auferidas, para que tais eventos possam ser contabilizados no SIAD e no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

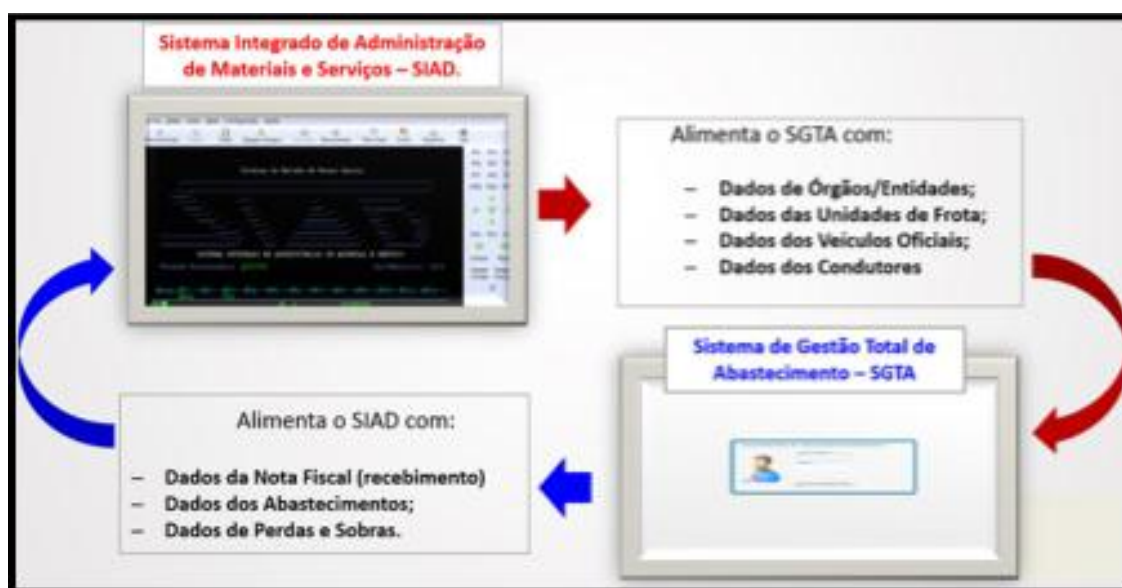


Figura 2 – Integração do SIAD e do SGTA
Fonte: Manual GTA

²⁷ De acordo com o Decreto Estadual nº 45.018/09 o SIAD tem como finalidade controlar o ciclo de materiais, serviços e obras, desde a sua solicitação até a distribuição dos materiais de consumo, a baixa dos bens permanentes do patrimônio e a realização dos serviços e obras.

²⁸ O SIAD está dividido em módulos para que o registro e o controle sejam específicos, ou seja, para que se possam gerenciar as atividades de compras e suprimentos no Estado de forma mais organizada e ágil (ARAÚJO, 2015, p. 47)

²⁹ Isso garante que somente os veículos presentes na carga importada do SIAD recebam dispositivos e realizem abastecimentos e somente os condutores presentes na mesma carga confirmem tais abastecimentos. Evitam-se, com isso, duplicidades e o cadastro de veículos e de condutores que não pertençam a Administração Pública, ampliando-se o controle sobre os abastecimentos.

A referida Resolução Conjunta aplica-se aos órgãos e entidades contratantes pelo Registro de Preços nº 105/2012 (Planejamento nº 35-A/2010) anteriormente mencionado e estabelece quais são os atores e suas respectivas atribuições³⁰. Tais atores possuem perfis específicos no SGTA conforme pode ser visto no quadro 2 e podem ter um ou mais papéis de acordo com o que é apresentado na figura 3.

Quadro 2 – Principais atores que compõem o GTA e seu respectivo perfil no SGTA

Atores	Perfil no SGTA
Representantes da DCAL/SEPLAG	Gestor de Frota do Estado
Representantes do setor de transporte do órgão, responsáveis pelo gerenciamento de veículos	Gestor de Frota do Órgão
Representantes do setor de transporte da unidade, responsáveis pelo gerenciamento de veículos (pode ser responsável por uma ou mais unidades administrativas)	Gestor de Frota da Unidade
Representantes do CMI/PMMG	Gestor dos Postos Próprios do Estado
Representantes da unidade do órgão com posto próprio, responsáveis pelo gerenciamento do posto (CBMMG/DER/PCMG/PMMG)	Gestor dos Postos Próprios

Fonte: Apresentação de treinamento ao Gestores de Frota de Órgão e Unidade

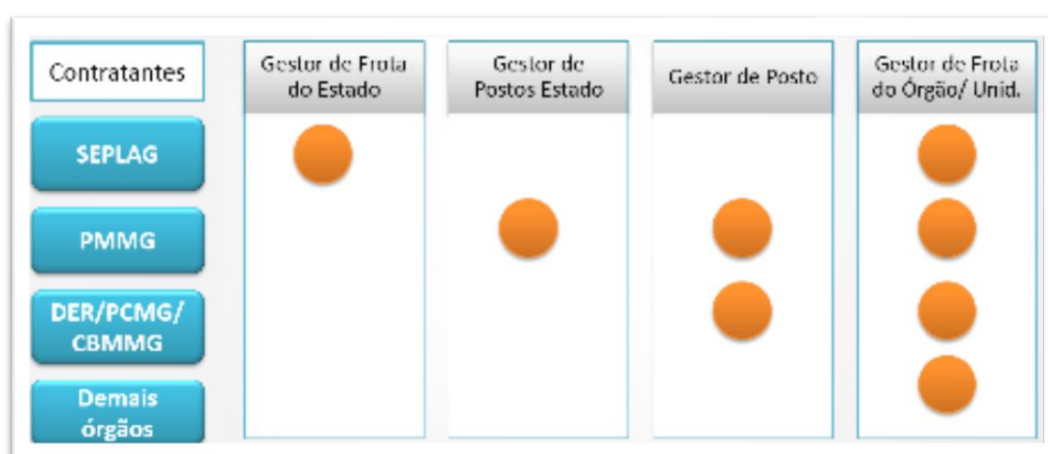


Figura 3 – Principais atores do Processo de Gestão Total dos Abastecimentos

Fonte: Manual GTA

³⁰ Capítulo II da Resolução Conjunta SEPLAG/PMMG/PCMG/DER 9.064/2014

Dessa feita, após a implantação do processo de Gestão Total dos Abastecimentos, o ciclo de combustível adquirido pela Administração Estadual para o abastecimento de sua frota de veículos passou a ser controlado conforme exposto a seguir.

Os órgãos e entidade enviam para a PMMG, por e-mail, a Nota de Empenho e a Autorização de Fornecimento. A PMMG valida tais documentos e verifica quais postos possuem espaço em tanque para então consolidar os pedidos de combustíveis e encaminhar ao fornecedor.

O fornecedor entrega os pedidos nos locais indicados para que possa ser feito o registro de recebimento pelo frentista e confirmação pelo gestor de posto no SGTA, gerando o saldo ao posto próprio. Após essa validação, o recebimento ficará disponível para que o Gestor de Frota do Órgão confirme também o evento no mesmo sistema. A partir de então, o abastecimento pode ocorrer em qualquer posto da rede interna.

O abastecimento é liberado após a validação dos seguintes requisitos: i) saldo do órgão; ii) conformidade do veículo; e iii) conformidade e senha do condutor. Os dados dos abastecimentos realizados são registrados no SGTA e exportados para o SIAD para que também possam ser registrados e contabilizados neste sistema.

Por fim, fica disponibilizado aos órgãos a geração de relatórios detalhados ou consolidados a fim de subsidiarem uma gestão efetiva do seu consumo.

Ademais, esse processo pode ser demonstrado conforme o fluxo apresentado na figura 4 da página que segue.

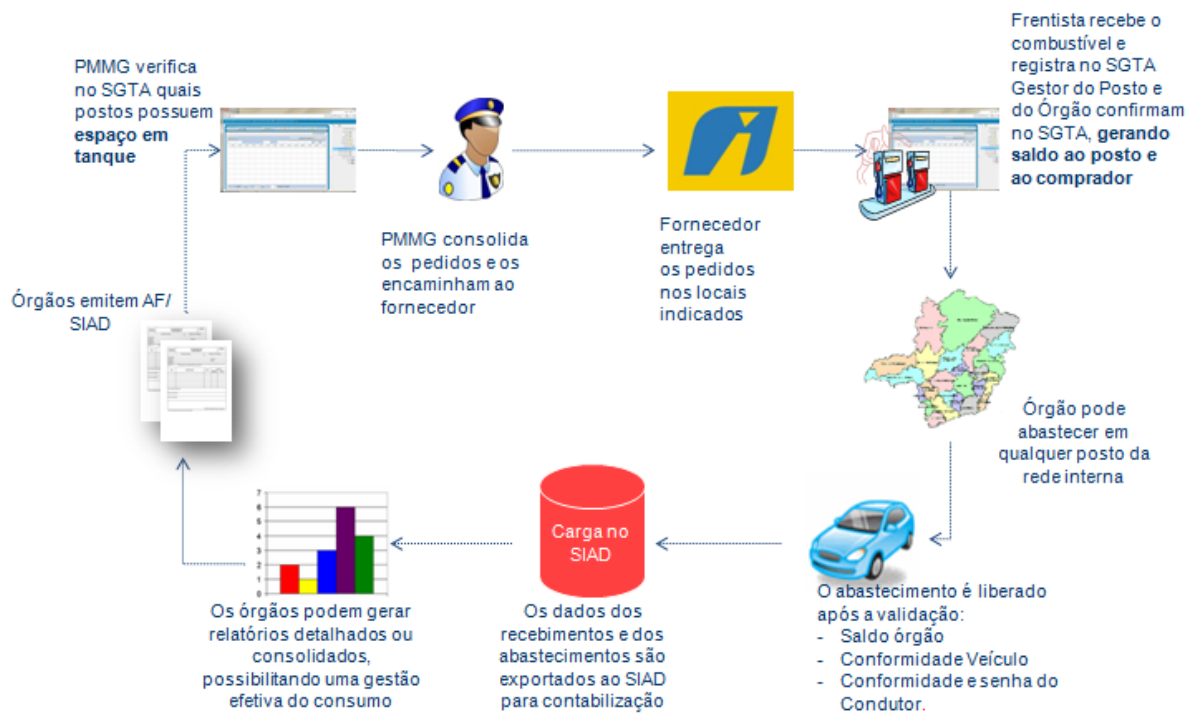


Figura 4 – Fluxo do processo

Fonte: Manual GTA

Feita essa apresentação acerca do Gestão Total dos Abastecimento, propõem-se, no capítulo seguinte, o desenvolvimento de uma proposta de Instrumento de Medição de Resultados para o modelo gestão de abastecimento aqui apresentado.

8 UMA PROPOSTA DE INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO PARA O CONTRATO DO GESTÃO TOTAL DOS ABASTECIMENTOS

No capítulo seis, foi exposto como a utilização de um Instrumento de Medição de Resultado pode proporcionar eficiência aos contratos administrativos. Em seguida, foi apresentado o modelo de abastecimento adotado pelo governo do estado de Minas Gerais. Dessa forma, a partir de agora, esse trabalho se propõe a desenvolver uma proposta de Instrumento de Medição de Resultado para o contrato do Gestão Total dos Abastecimentos.

Sabe-se, pois, que todos os serviços contratados devem ser executados nos moldes das regras previstas no instrumento convocatório, proposta, contrato e legislação regente. Entretanto, havendo inadimplemento, seja parcial ou total, devem ser aplicadas as sanções previstas em lei, inclusive há a possibilidade de rescisão contratual, em casos mais extremos.

Todavia, desde a edição da IN MPOG nº 02 em 2008, se abriu a possibilidade da Administração Pública pactuar os níveis esperados de qualidade dos serviços contratados, vinculando-os diretamente ao pagamento. Por meio do Instrumento de Medição de Resultado³¹, ao encontrar um nível de qualidade no serviço contratado inferior ao esperado, ela tem a obrigação de realizar o pagamento apenas pelos resultado alcançado.

Mas para que o contratado tenha ciência e cautela na execução do contrato com a devida qualidade esperada, além das regra e métricas utilizadas para aferição do resultado esperado com a contratação estarem previamente estabelecidos no edital, é também necessário que as atividades críticas sejam claramente definidas e identificadas. Isso, pois, a partir delas serão estabelecidos os indicadores que irão compor o IMR dando base para o estabelecimento de metas ao contrato.

É importante ressaltar que admite-se a determinação de faixas de tolerância da qualidade do serviço prestado para a adequação do pagamento, pois entende-se que, até determinado limite, o único ajuste a ser feito é na própria remuneração do prestador. No

³¹ Na época chamado Acordo de Nível de Serviços (ANS) na referida Instrução Normativa (IN).

entanto, atingida a última faixa de tolerância aceitável da qualidade do serviço contratado, ou seja, no caso do prestador incorrer em um nível inaceitável na prestação dos serviços, não somente o pagamento será redimensionado, como também, haverá punições de acordo com as sanções legalmente previstas.

Posto isso, inicia-se a partir de agora a construção da proposta do Instrumento de Medição de Resultado para o Contrato de Gestão Total dos Abastecimentos (GTA) do governo do Estado de Minas Gerais.

De acordo com o edital da licitação³² realizada para a contratação do serviço de gerenciamento do abastecimento da frota de veículos dos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais, constituiu-se o objeto: a implantação, manutenção e administração de um sistema informatizado e integrado, com a instalação de dispositivo eletrônico nos veículos, postos próprios do Estado e pontos de abastecimento a serem instalados pelo fornecedor; a manutenção dos equipamentos e o tratamento de resíduos dos postos próprios e pontos de abastecimento; bem como o fornecimento de combustíveis³³.

Conforme pode ser visto, trata-se de um objeto complexo que abrange não somente o fornecimento de combustível, mas também um sistema de gestão com dispositivos eletrônicos em postos próprios do Estado e pontos de abastecimento, além da manutenção e do tratamento de resíduos de toda a rede interna e pontos.

Apesar disso, as atividades críticas podem ser facilmente identificadas. Isso, pois, consoante com o que foi apresentando no capítulo referente ao GTA, a frota de veículos oficiais é um meio imprescindível nas ações realizadas pelo Estado, logo, a ocorrência do efetivo abastecimento é fundamental para a execução das atividades dos órgãos e entidades que compõem a estrutura governamental. Em outras palavras, o insumo contratado deve estar disponível no tempo hábil e no local propício para ser utilizado.

Dessa forma, é importante que o veículos ao chegar nos postos próprios ou pontos de abastecimento exista combustível suficiente para o abastecimento. Para tanto, o

³² Pregão Eletrônico para o Registro de Preços n° 105/2012 (Planejamento n° 35-A/2010).

³³ Gasolina comum, álcool comum hidratado e óleo diesel.

contratado deve fornecer o insumo dentro de um prazo determinado. Sendo, pois, uma atividade crítica da prestação do serviço contratado, o primeiro indicador que se propõe a mensurar diz respeito ao prazo de entrega do combustível, uma vez que, se espera que não haja atrasos.

Considerando que o fornecimento de combustível contém perigos inerentes à própria atividade por se tratar de uma substância altamente inflamável, necessário é manter a integridade da infraestrutura dos locais que recebem esse insumo. Nesse sentido, para garantir um bom e ininterrupto funcionamento dos postos e pontos de abastecimentos alguns procedimentos de operação devem ser realizados, e isso, inclui manutenção. Dessa forma, considerando que também se trata de uma atividade crítica, é possível estabelecer um segundo indicador que diz respeito à manutenção dos equipamentos.

Com isso, esse trabalho sugere dois indicadores para compor o IMR, sendo estes: (i) Fornecimento de combustível no prazo; e (ii) Consertos e/ou substituição de equipamentos que necessitam de manutenção.

Ressalta-se, também, que ao propor os indicadores deve levar em consideração a capacidade da Administração Pública quanto a fiscalização, ou seja, não adianta construir inúmeros indicadores para o IMR se não há capacidade de acompanhar e operacionalizar de cada um deles. Pois, se isso ocorre, o IMR acaba se tornando uma ferramenta incapaz de realizar os objetivos a que se propõem.

Definidos os indicadores e feita essa consideração, parte-se, agora, para a determinação das metas que se pretende cumprir e como se dará sua efetiva medição.

Considerando o primeiro indicador denominado “Fornecimento de combustível no prazo” espera-se que em 99% dos pedidos sejam entregues no prazo de 24h a partir da sua realização. Isso, pois, é imprescindível que os carros estejam sempre abastecidos em tempo hábil o suficiente para não comprometer a realização das atividades do poder público.

Para tanto, o registro de recebimento de combustível pelo frentista, via SGTA, será o instrumento hábil para medir a meta a cumprir estabelecida para as entregas dos pedidos.

Quanto ao segundo indicador “Consertos e/ou substituição de equipamentos que necessitam de manutenção” a fim de garantir a segurança e o pleno funcionamento do local destinado à realização dos abastecimentos fica estabelecido que 90% dos pedidos de manutenção corretivas sejam realizados dentro do prazo de 48h contados a partir da realização da abertura do pedido de manutenção através do SGTA.

Essa solicitação deverá ser feita pelo Gestor de Posto do Estado ou pelo Gestor de Postos responsáveis por monitorar o serviço de manutenção bem como fiscalização do estado de conservação de equipamentos e instalações dos postos. Para tanto, a abertura e o fechamento do pedido, via sistema, será um instrumento capaz de medir o resultado esperado.

Admite-se, no entanto, faixas de tempo toleráveis contadas a partir da emissão da Autorização de Fornecimento (referente à entrega de combustível) bem como a partir da abertura do pedido via SGTA (referente à manutenção). Porém, contados 3 meses consecutivos abaixo do limite de atrasos toleráveis, conforme poderá ser visto na proposta de IMR que se segue, aplica-se as punições de acordo com as sanções legalmente previstas.

Para ambos os indicadores propostos, a forma de acompanhamento se dará através de relatório mensal emitido pela contratada e validado pela fiscalização. Da mesma forma, a periodicidade dos dois será através da aferição diária e consolidação mensal, ou seja, somatório dos resultados das aferições diária.

Conforme pode ser visto, tratam-se de indicadores compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis assim como determina a IN n° 05/17³⁴. Ademais, considerando a criticidades das atividades apresentadas, quais seja: entrega de combustível e manutenção corretiva foi estipulado à primeira uma margem de tolerância menor do que a segunda. Isso, pois, o não cumprimento adequado dos prazos de entrega dos combustíveis, ou

³⁴ Vide a definição de IMR na seção 3

seja, a não existência do insumo para o efetivo abastecimento compromete substancialmente o desenvolvimento das atividades estatais que dependem do veículo oficial.

Portanto, a partir do exposto nesse capítulo, foi possível a construção de uma proposta de Instrumento de Medição de Resultado para o contrato do Gestão Total dos Abastecimentos, conforme pode ser visto no quadro 3 da página seguinte.

Instrumento de Medição de Resultado (IMR)		
	Indicador 01	Indicador 02
	Fornecimento de combustível no prazo	Consertos e/ou substituição de equipamentos que necessitam de manutenção
Item	Descrição	
Finalidade	Avaliar o atendimento dos pedidos de fornecimento de combustível feitos pelos órgãos e entidades conforme prazo estabelecido.	Avaliar o cumprimento dos resultados esperados para as manutenções corretivas.
Meta a cumprir	99% dos pedidos entregues no prazo de 24 (vinte quatro) horas a contar emissão da Autorização de Fornecimento.	90% das solicitações fechadas no prazo de 48 (quarenta e oito horas) a contar da realização do pedido no SGTA.
Instrumento de medição	Registro de recebimento de combustível no SGTA pelo frentista.	Abertura e fechamento dos pedidos no SGTA.
Forma de acompanhamento	Por meio de relatório mensal emitido extraído do SGTA e validado pela empresa de fiscalização.	Através de relatório mensal extraído do SGTA e validado pela empresa de fiscalização.
Periodicidade	Aferição diária e consolidação mensal (somatório dos resultados das aferições diárias)	Aferição diária e consolidação mensal (somatório dos resultados das aferições diárias).
Mecanismo de Cálculo	Total de entregas do período dentro do prazo/Total de entregas no período = X1	Total de manutenções corretivas executadas/Total de manutenções preventivas executadas no período = X2
Início de Vigência	Após 30 dias da data de início do fornecimento de combustível.	Após 30 dias da data de início da prestação de serviço.
Faixas de ajuste no pagamento (M)	Se X1 entre 0,99 e 1, M1 = 1 Se X1 entre 0,85 e 0,99, M1 = 0,9 Se X1 entre 0,80 e 0,84, M1 = 0,8 Se X1 entre 0,75 e 0,79, M1 = 0,7 Se X1 entre 0,70 e 0,74, M1 = 0,6 Se X1 abaixo de 0,70, M1 = 0,5	Se X2 entre 0,90 e 1, M2 = 1 Se X2 entre 0,85 e 0,89, M2 = 0,9 Se X2 entre 0,80 e 0,84, M2 = 0,8 Se X2 entre 0,75 e 0,79, M2 = 0,7 Se X2 entre 0,70 e 0,74, M2 = 0,6 Se X2 abaixo de 0,70, M2 = 0,5
Sanções	Se X1 abaixo de 0,70 por 3 (três) meses consecutivos, será considerada inexecução parcial do ajuste e a CONTRATANTE poderá rescindir o contrato.	Se X2 abaixo de 0,70 por 3 (três) meses consecutivos, será considerada inexecução parcial do ajuste e a CONTRATANTE poderá rescindir o contrato.
Observações	Cumulativo com o indicador 2.	Cumulativo com o indicador 1.

Quadro 3 – Proposta de Instrumento de Medição de Resultado para o contrato do Gestão Total dos Abastecimentos

Para finalizar essa pesquisa, apresenta-se, agora, à luz do entendimento de Batista Júnior, a eficiência que se entende ser proporcionada pelos dois indicadores do IMR proposto. Antes disso, ressalta-se que um ou outro aspecto da eficiência podem mesclar-se quanto a um mesmo item do indicador, entretanto, na análise foi ressaltado o aspecto que mais se evidencia.

a) produtividade:

Quando a Administração estabelece que ela necessita de um fornecimento de combustível no prazo de 24 horas para que não haja comprometimento de suas atividades (alcance dos fins) e estabelece que o pagamento será proporcional a capacidade de entrega da fornecedora no tempo hábil (emprego dos meios) verifica-se uma contratação produtiva. Isso, pois, estabelece uma relação ótima entre o alcance dos fins e o emprego dos meios. Ou seja, a Administração faz o pagamento na medida do que foi alcançado de acordo com o resultado pactuado.

Da mesma forma, entende-se como alcance do fins o atendimento as solicitações de pedidos de manutenção corretivas. Trata-se de parte do objeto contratado e a Administração tem a obrigação de fazer o pagamento na justa medida dos reparos que estão sendo efetivamente realizados, ou seja, emprego dos meios.

b) economicidade:

Considerando que a economicidade busca minimizar o dispêndio de recursos financeiros para determinado resultado, inevitável é não mencionar novamente que a Administração realiza o pagamento proporcional aos resultados alcançados. Com isso, otimiza-se a relação correspondente ao custo X benefício dos serviços prestado, evitando, assim, desperdícios de recursos em atividades que não estão sendo cumpridas de acordo com a meta esperada. No caso em análise, “99% dos pedidos entregues no prazo de 24 (vinte quatro) horas a contar emissão da Autorização de Fornecimento” e “90% das solicitações fechadas no prazo de 48 (quarenta e oito horas) a contar da realização do pedido no SGTA”.

c) celeridade e presteza:

Além da relação custo X benefício apresentada acima, nesse aspecto também é incluído o tempo. Nos casos dos indicadores propostos está bem clara a preocupação com o atendimento sendo prestado em tempo hábil tanto para o fornecimento de combustível (24 horas a contar da emissão da Autorização de Fornecimento) quanto para o atendimento do pedido de manutenção corretiva (48 horas da abertura do pedido no SGTA).

Cabe quanto a esse aspecto também mencionar que na abertura de um processo administrativo apesar da tentativa de se adequar a relação custo X benefício (em razão do não atingimento dos resultados pactuados) para aplicação de multa, há comprometimento quanto ao aspecto do tempo. Isso, pois, conforme já mencionado ao longo dessa pesquisa³⁵ é exigidos longos prazos para sua conclusão.

No entanto, as faixas de adequação ao pagamento apresentadas para cada indicador proposto já garante de forma mais célere que a contratada não remunere a contratante em sua totalidade quando essa não consegue atingir os resultados pactuados.

No mais, a celeridade e presteza é vista quando se determina que o instrumento de medição para cada indicador se dará através de uma ferramenta informatizada, qual seja, o SGTA.

d) qualidade:

Nesse aspecto, observa-se que a aferição da qualidade dos indicadores que se propõem através da determinação das faixas de tolerância da qualidade do serviço prestado para adequação do pagamento. Acreditando-se, pois, que isso se constituirá também um incentivo imediato ao fornecedor para que mantenha os resultados esperados para que não tenha seu pagamento descontado. Logo, espera-se, através dos indicadores propostos que o combustível esteja sempre disponível para ser utilizado e a infraestrutura dos postos e pontos de abastecimentos estejam em condições adequadas de pleno funcionamento e segurança.

³⁵ Ver seção 2.2

e) continuidade:

Tanto a escolha pelo indicador “Fornecimento de combustível no prazo” quanto “Consertos e/ou substituição de equipamentos que necessitam de manutenção” revelam uma preocupação com a continuidade do prestação do serviço. Ou seja, espera-se que as ações do governo que necessitam da utilização de um veículo não sejam comprometidas bem como os locais de abastecimento estejam funcionando de forma ininterrupta podendo receber o combustível e efetuar todo abastecimento demandado.

f) desburocratização:

Por fim, a desburocratização é bastante evidente ao afastar como única medida para se evitar o descumprimento contratual a abertura do processo administrativo. Pois, a partir de utilização desses indicadores que se propõem a medir atividades críticas referente à gestão do abastecimento (seja entrega de combustível, seja manutenção da infraestrutura do abastecimento), o fato do pagamento ser proporcional ao resultado esperado faz com que a Administração não depender exclusivamente da aplicação multa.

Não se pode, também, deixar de ressaltar que conforme prescreve a IN n° 05/17, esse trabalho conseguiu criar indicadores que são compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis capazes de deixar claro ao fornecedor os resultados esperados com a contratação, qual seja, entrega de combustível a tempo de não comprometer quaisquer atividade do poder público e locais em pleno funcionamento capazes de garantir o funcionamento e a segurança dos abastecimentos.

Apresentada a proposta de IMR e a finalizada essa última análise, passar-se-á na próxima seção para as considerações finais desse trabalho.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente trabalho, pretendeu-se estudar se a aplicação de um Instrumento de Medição de Resultado (IMR) é capaz de trazer maior eficiência ao contrato de aquisição de combustível e controle dos abastecimentos dos veículos oficiais de Estado de Minas Gerais, o Gestão Total dos Abastecimentos (GTA). Para tanto, foi propostos indicadores ao contrato de GTA que permitiu o desenvolvimento de uma proposta de IMR. Ao considerar as seis facetas de eficiência de Batista Junior, foi possível criar uma alternativa capaz de trazer maior eficiência ao contrato.

Os indicadores propostos foram: (i) Fornecimento de combustível no prazo; e (ii) Consertos e/ou substituição de equipamentos que necessitam de manutenção. Essa escolha se deu a partir da consideração de que as atividades críticas seriam disponibilização tanto em tempo hábil quanto em local propício para a ocorrência do efetivo abastecimento, evitando qualquer interrupção que pudessem comprometer as ações governamentais que necessitam de um veículo oficial para sua concretização.

Nessa escolha, foi considerada, também, a capacidade da Administração Pública do governo de Minas em fiscalizar um contrato que envolve tantos órgãos e entidades, tal qual o GTA, por isso, limitou-se a apenas dois.

A contratação por resultado proporcionada desde a IN n° 02/08 representou parte do processo natural e evolutivo que as contratações públicas estão sujeitas. De tal modo que a referida IN de 2008 foi reformulada, através da IN n° 05/17, trazendo ainda mais inovações, em especial quanto ao Instrumento de Medição de Resultados.

Portanto, em resposta ao questionamento inicialmente realizado nessa pesquisa foi possível concluir que o Instrumento de Medição de Resultados é capaz de estimular a melhoria dos serviços prestados. Conforme um dos principais objetivos a que se propõem, trata-se de uma ferramenta que proporciona, de fato, eficiência às contratações públicas.

O presente trabalho limitou-se a uma proposta de IMR para o contrato do GTA e análise dos seus indicadores quanto à eficiência da sua pactuação no campo teórico. Dessa

forma, pede-se agora, em novos estudos, a análise dos resultados factuais, no caso dos próximos contratos de gestão de abastecimento optarem por instituir um IMR, a fim de verificar se a eficiência se concretiza na prática. Ademais, sugere-se não apenas análises da pactuação do IMR em si mas também a da importância do alinhamento de outros aspectos quando da sua instituição, tal qual o planejamento bem como a fiscalização.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M. PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22. ed. São Paulo: Método, 2014.

ALVES, L. S. **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, n. 102, p. 60-69, out/dez. 2004.

BATISTA JÚNIOR, O. A., **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. 1 ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 30 de setembro de 2017.

BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados ou não. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 22 de setembro de 2017.

BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Instrução Normativa nº 05, 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. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>>. Acesso em: 21 de setembro de 2017.

BRASIL, **Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 de junho de 1993.

BRASIL, **Lei Federal 8.987 de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em: 11 de outubro de 2017.

CALCINI, F. P. **A necessidade de processo administrativo autônomo para a aplicação de sanção**. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 119, p. 37, jan. 2004.

CARVALHO, J. B. O. P. **Análise da implementação do acordo de nível de serviços na Administração Pública**. Belo Horizonte. 2012.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CONSAD. Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração. **Modelo de gestão de frota de veículos de Minas**. Disponível em: <<http://consad.org.br/noticias-consad/modelo-de-gestao-da-frota-de-veiculos-de-minas/>>. Acesso em: 02 de abril de 2018.

DI PIETRO, M. S. Z., **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

FALBO, R.; GOMES, S. B.; MENEZES, C. S., **Um modelo para acordo de nível de serviços em TI**. Disponível em: <https://nemo.inf.ufes.br/wp-content/papercite-data/pdf/um_modelo_para_acordo_de_nivel_de_servico_em_ti_2005.pdf>. Acesso em: 08 de outubro de 2017.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo logico do programa segundo tempo**. Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1369.pdf>. Acesso em: 08 de outubro de 2017.

FURTADO, L. R., **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 13ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

GIL, A. C., **Como elabora projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas: 2002.

KARTEN, N., **Establishing Service Level Agreements**. Karten Associates. 2008. Disponível em: <<http://nkarten.com/sla.html>>. Acesso em: 08 de outubro de 2017.

LACERDA, D. P.; CAULLIRAUX. H. M. **Proposição de uma abordagem para o redesenho da Instrução Normativa nº 18 a partir de elementos da engenharia e gestão de serviços**. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). 2006. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos07/1266_Servicos_Seget.pdf>. Acesso em: 08 de outubro de 2017.

LAIA, M. M. **Políticas de governo eletrônico em estados da federação brasileira: uma análise segundo a perspectiva institucional**. Universidade Federal de Minas Gerais. Minas Gerais: 2009.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MANZINI, E. J., **Entrevista Semiestruturada: Análise de Objetivos e de Roteiros**. Depto de Educação Especial do Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual São Paulo (UNESP), Marília, SP. 2004.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M., **Técnicas de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MARTINS, V. P.; AMARAL, F. P., **A consolidação da pratica de serviços compartilhados**. 2008. Disponível em:

<<http://www.unisantos.br/mestrado/gestao/egesta/artigos/142.pdf>>. Acesso em: 08 de outubro de 2017.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINAS GERAIS. **Decreto 45.463/2010**. Dispõe sobre a política de aquisição e locação de bens e contratação de serviços da Família Frota de Veículos, cria o Comitê Executivo de Gestão Estratégica de Suprimentos da Família Frota de Veículos - CEGESFV, no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45463&ano=2010>>. Acesso em: 3 de abril de 2018.

MINAS GERAIS, **Decreto 45.902, de 27 de janeiro 2012**. Dispõe sobre o Cadastro Geral de Fornecedores – CAGEF –, previsto no art. 34 da Lei Federal no 8.666, de 21 de junho de 1993, e regulamenta a Lei no 13.994, de 18 de setembro de 2001, que institui o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual-CAFIMP, 2012. Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45902&comp=&ano=2012>> Acesso em: 23 de setembro de 2017.

MINAS GERAIS, **Decreto 45.018, de 20 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a utilização e gestão do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD-MG do Poder Executivo Estadual. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=dec&num=45018&ano=2009>> Acesso em: 24 de maio de 2018.

MINAS GERAIS, **Decreto 46.944, de 9 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre a centralização da contratação e do gerenciamento de contratos administrativos. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46944&ano=2016>>. Acesso em: 23 de março de 2018.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. **Resolução Conjunta SEPLAG/PMMG/CBMMG/PCMG/DER no 9064**, de 07 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.compras.mg.gov.br/images/stories/Legislacao/seplag/resolucao/resolucao-conjunta-seplag-pmmg-cbmmg-pcmg-e-der-9064-2014.pdf-conjunta-seplag-pmmg-cbmmg-pcmg-der-n-9064-de-07-de-fevereiro-de-2014>>. Acesso em: 12 abril de 2018.

MORAES, A., **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98**. 3 ed. São Paulo, Atlas, 1999.

MOTTA, M., **Entenda o IMR de acordo com a nova IN 05/17: mecanismo cria a vinculação do pagamento ao resultado efetivo da prestação do serviço**. Disponível em: <https://www.sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=10864&n=entenda-o-imr-de-acordo-com-a-nova-in-05/17>. Acesso em: 11 de outubro de 2017.

MOURA, L. S.. **Projeto Ges - Gestão Estratégica de Suprimentos: um estudo de caso sobre a implantação do modelo de compras no estado de Minas Gerais**. Disponível em: <<http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2007/1/Projeto%20GES%20>

%20Gestão%20Estratégica%20de%20Suprimentos.pdf>. Acesso em: 24 de maio de 2014.

PINHEIRO, P. P., **O acordo de nível de serviços (ANS) na Administração Pública**. Brasília. 2009. Disponível em: <<http://clubjus.com.br/?artigo&ver=2.11190>>. Acesso em: 08 de outubro de 2017.

SALOMON, D. V., **Como fazer uma monografia**. 9. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SANTANA, J. E., **Licitação e contratação de serviços continuados ou não: a instrução normativa nº 02/2008 – SLTI/MPOG**. 2008. Disponível em <<http://www.jairsantana.com.br/wp-content/uploads/2013/07/Licitação-e-Contratação-de-Serviços-Continuados-ou-Não-A-INSTRUÇÃO-NORMATIVA-02%EF%80%A22008.pdf>> Acesso em: 30 de setembro de 2017.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M., **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Editora Rev. Atual, Florianópolis, 2001.

SOUZA, L. M. F., **O acordo de nível de serviços na administração pública: uma análise dos ANS nos contratos administrativos de Minas Gerais**. Belo Horizonte. 2010.

VIMIEIRO, J. V., **Acordo de Nível de Serviços e eficiência administrativa**. Belo Horizonte. 2012

ZYMLER, B. **Levantamento acerca da Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal/Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2008, p. 23.