

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA**

**O PAPEL DOS GESTORES NA FISCALIZAÇÃO DOS  
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DO HOSPITAL  
UNIVERSITÁRIO DE SANTA MARIA**

**ARTIGO DE ESPECIALIZAÇÃO**

**LUCIANE DA VEIGA CUNHA**

Santa Maria, 2011

# **O PAPEL DOS GESTORES NA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE SANTA MARIA**

por

**Luciane da Veiga Cunha**

Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Administração e Gestão Pública da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do grau de **Especialista em Administração e Gestão Pública.**

**Orientadores: Prof. José Carlos Segalla e  
Prof<sup>a</sup> Flávia Luciane Scherer**

**Santa Maria, RS, Brasil  
2011**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências sociais e Humanas  
Especialização em Administração e Gestão Pública**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
aprova o Artigo de Especialização

**O PAPEL DOS GESTORES NA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS  
ADMINISTRATIVOS DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE SANTA  
MARIA**

elaborado por  
**Luciane da Veiga Cunha**

Como requisito parcial para a obtenção do grau de  
**Especialista em Administração e Gestão Pública**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

**José Carlos Segalla, Esp. (UFSM)**  
(Presidente/Orientador)

**Flávia Luciane Scherer, Dra. (UFSM)**  
(Co-orientadora)

**Lucia Rejane da Rosa Gama Madruga, Dra. (UFSM)**

**Juarez de Lima Ventura, Ms. (UFSM)**

**Santa Maria, 20 de julho de 2011**

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS</b> .....	9
<b>3 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E LICITAÇÕES – UMA VISÃO NECESSÁRIA AOS SEUS GESTORES/FISCAIS</b> .....	10
<b>3.1 Desigualdade jurídica das partes</b> .....	11
3.1.1 Alteração unilateral do contrato.....	12
3.1.2 Rescisão unilateral do contrato.....	13
3.1.3 Fiscalização.....	13
3.1.4 Aplicação das penalidades contratuais.....	14
<b>3.2 Mutabilidade do Contrato Administrativo</b> .....	14
<b>3.3 Limitação à liberdade de contratar</b> .....	17
3.3.1 Modalidades de licitação.....	18
3.3.2 Procedimento da licitação.....	18
<b>4 EXECUÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO</b> .....	22
<b>5 O PAPEL DOS GESTORES NA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</b> .....	23
<b>6 METODOLOGIA</b> .....	27
<b>7 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	28

<b>7.1 Identificação do Gestor/Fiscal.....</b>	<b>28</b>
<b>7.2 Participação do Gestor/Fiscal no Processo de Licitação.....</b>	<b>32</b>
<b>7.3 Pagamentos dos Contratos e Controles do Gestor.....</b>	<b>33</b>
<b>7.4 Problemas enfrentados pelo Gestor/Fiscal do Contrato.....</b>	<b>35</b>
<b>7.5 Conhecimento do Processo de Licitações pelo Gestor/Fiscal.....</b>	<b>39</b>
<b>7.6 Avaliação do Processo de Execução Contratual.....</b>	<b>39</b>
<b>8 CONCLUSÕES.....</b>	<b>43</b>
<b>9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>45</b>
<b>10 ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO AOS GESTORES DE CONTRATO DO HUSM.....</b>	<b>47</b>

# **O PAPEL DOS GESTORES NA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE SANTA MARIA**

## **RESUMO**

Este trabalho teve como objetivo analisar se os gestores/fiscais dos contratos administrativos do Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM) sentem-se preparados para atender às exigências legais. A partir de um levantamento da bibliografia especializada em licitações e contratos administrativos elaborou-se uma série de considerações conceituais e um instrumento de coleta de dados para os gestores/fiscais dos contratos administrativos do HUSM vigentes no mês de maio de 2011. Observou-se que a maioria dos gestores sentem-se preparados ou preparados em parte, demonstrando a existência de pontos fortes no processo de execução contratual no HUSM: a grande experiência da maioria dos gestores, a alta participação do gestores do HUSM no processo de licitação e um terço da gestão de contratos no HUSM ser pacífica, conforme dados da pesquisa. Mas há pontos fracos a serem trabalhados para aumentar o preparo dos gestores: melhorar os controles da execução contratual e das notas fiscais. A causa dessas falhas pode estar ligada à falta de normatização interna do processo.

Palavras-chave: contrato administrativo, licitações, gestores/fiscais

## **DIRECTORS' ROLE IN THE SUPERVISION OF THE UNIVERSITY HOSPITAL OF SANTA MARIA'S PUBLIC CONTRACTS**

### **ABSTRACT**

This study had as its objective to analyze if directors/supervisors of public contracts from the University Hospital of Santa Maria (HUSM) feel they are prepared to cater to legal demands. Starting with a survey of bibliography specialized in bids and public contracts, a series of conceptual considerations and a tool for data collection were elaborated for the directors/supervisors of public contracts of HUSM in vigor in the month of May/2011. It was observed that the majority of directors feel they are prepared, or partly prepared, demonstrating the existence of strengths in the process of contractual execution at HUSM: the large experience of most directors, HUSM directors' high participation in bidding and one third of hiring management at HUSM to be pacific, according to research data. But there are weaknesses to be worked to improve directors' preparation: to improve the methodology of contractual execution and of receipts. The cause of these flaws can be linked to the lack of internal standardization in the process.

Keywords: public contract, tender bids, directors/supervisors

## 1 INTRODUÇÃO

Toda despesa pública deve ser precedida de licitação, salvo casos excepcionais previstos em lei. Quando a licitação gera uma obrigação futura, origina-se um contrato administrativo, que deverá ser acompanhado e fiscalizado por um representante da administração especialmente designado: o gestor/fiscal de contrato administrativo. A competente atuação destes gestores/fiscais é essencial para que as diversas áreas envolvidas possam exercer plenamente suas respectivas atribuições, contribuindo, assim, para o cumprimento da missão da instituição. Ou seja, este gestor/fiscal é o cerne da gestão de contratos administrativos.

No entanto, a gestão/fiscalização dos contratos pode tornar-se, na prática, algo não fácil de ser feito pelas dificuldades que vão se apresentando no decorrer de sua execução. Assim, o gestor/fiscal precisa estar preparado para identificar possíveis falhas do cumprimento do contrato firmado entre as partes e buscar soluções para os problemas que por ventura ocorrerem. O propósito deste artigo é analisar se os gestores/fiscais dos contratos administrativos do Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM) sentem-se preparados para atender às exigências legais.

Para isso, foram realizados primeiramente levantamentos na bibliografia e na legislação de aspectos relativos ao papel dos gestores/fiscais dos contratos administrativos; após, por meio de pesquisa junto aos gestores, procurou-se verificar se eles sentem-se preparados nesta importante tarefa de acompanhar e fiscalizar os contratos administrativos do HUSM.

O HUSM é um Hospital Escola, mas também desenvolve atividades assistenciais. Como ele presta os mais variados tipos de serviços, faz-se necessário contratar empresas externas para executarem a manutenção de equipamentos, a locação de equipamentos, o fornecimento de alguns medicamentos e materiais hospitalares e também a contratação de mão-de-obra. Nesse sentido, é relevante que o gestor de contratos administrativos esteja preparado para exercer o controle adequado de tais contratos, não apenas como imposição legal, mas como condição para qualquer gestão administrativa que pretende ser eficiente.

## 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Como o Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM) é uma Unidade vinculada à Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) que é uma autarquia de direito público, suas relações jurídicas são regidas sob os princípios da Administração Pública.

A liberdade dos gestores públicos não é a mesma dos gestores que trabalham em empresas particulares. Nestas empresas, o proprietário dá as ordens e as instruções para o administrador; enquanto que, nas Instituições Públicas, as ordens e as instruções para o administrador são regidas pelas leis, pelos regulamentos e pelos atos especiais da Instituição, pois estes visam ao bem comum da coletividade.

Para Mello (2005, p. 94), “administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos *meios* e *formas* nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições”.

O art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, impõe à Administração Pública obediência aos princípios constitucionais de legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, extremamente importantes para nortear a gestão dos negócios estatais.

A legalidade é um princípio da Administração pública em que o administrador está sujeito aos mandamentos da lei e das exigências do bem comum. Ele jamais pode afastar-se ou desviar-se desses mandamentos, sob pena de praticar atos inválidos e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme for o caso. Portanto, na Administração Pública, o gestor só pode fazer o que a lei autoriza. A ele cabe tão-somente obedecê-la, cumpri-la e pô-la em prática. (MEIRELLES, 2006).

O princípio da impessoalidade para Meirelles (2006, p. 91) “nada mais é que o clássico princípio da finalidade”. E complementa: “a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público”. O que o princípio da finalidade proíbe, nos ensina Meirelles (2006, p. 92):

...é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma

de desvio de finalidade. Esse desvio de conduta dos agentes públicos constitui uma das mais insidiosas modalidades de abuso de poder.

O princípio da eficiência, o mais moderno dos princípios, exige que o gestor público não se contente em desempenhar suas atividades apenas com legalidade, mas com resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros. (MEIRELLES, 2006)

A eficiência de um contrato está diretamente relacionada com o acompanhamento de sua execução. O gestor/fiscal do contrato tem grande responsabilidade pelos seus resultados, devendo observar o cumprimento, pela contratada, das regras técnicas, científicas ou artísticas previstas no instrumento contratual.

### **3 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E LICITAÇÕES – UMA VISÃO NECESSÁRIA AOS SEUS GESTORES/FISCAIS**

Antes que se adentre propriamente no tema gestão/fiscalização dos contratos administrativos, é necessário levantar preliminarmente alguns elementos indispensáveis para melhor compreensão do assunto.

Os Contratos celebrados pela Administração Pública dividem-se em contratos de direito privado e contratos administrativos, de direito público.

Di Pietro (2006, p. 257), assim define contrato administrativo:

A expressão contrato administrativo é reservada para designar tão-somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

Os principais contratos administrativos seriam o de obra pública, os contratos de prestação de serviços e os contratos de fornecimentos em geral. Existem outros tipos de contratos administrativos, tais como o de concessão de serviço público e o de concessão de uso do domínio público. Como exemplos de contratos de direito privado temos a compra e venda de um imóvel, a locação de uma casa para nela instalar uma repartição pública etc. No Hospital Universitário de Santa Maria há contratos administrativos de prestação de serviços e de fornecimentos em geral.

Já Meirelles (2006, p. 221), assim caracteriza o contrato administrativo, distinguindo-o do contrato privado:

No Direito Privado a liberdade de contratar é ampla e informal, salvo as restrições da lei e as exigências especiais de forma para certos ajustes, ao passo que no Direito Público a Administração está sujeita a limitações de conteúdo e a requisitos formais rígidos, mas, em contrapartida, dispõe sempre dos privilégios administrativos para a fixação e alteração das cláusulas de interesse público e até mesmo para pôr fim ao contrato em meio de sua execução.

Mota (1995) faz o seguinte paralelismo entre o contrato de direito privado e o contrato administrativo, de direito público (Quadro 1):

CONTRATO DE DIREITO PRIVADO	CONTRATO ADMINISTRATIVO
Igualdade jurídica das partes	Desigualdade jurídica das partes
Sacralidade	Mutabilidade
Liberdade de contratar	Limitação à liberdade de contratar

Quadro 1 – Comparação entre contratos

Fonte: Carlos Mota (1995, p.201)

Conhecer essas principais características dos contratos administrativos permite ao gestor/fiscal responsável realizar uma gestão contratual eficiente e de forma segura. Possibilita, inclusive, que ele contribua mais com o planejamento do processo, já que acompanha o dia-a-dia da execução contratual.

### 3.1 Desigualdade jurídica das partes

A desigualdade jurídica das partes fica evidente nas prerrogativas ou privilégios em prol da Administração Pública, expressos nas chamadas cláusulas exorbitantes do direito comum, que asseguram uma posição de supremacia da Administração em relação ao particular e devem ser exercidos na medida necessária à satisfação do interesse público.

Vejamos o que diz Meirelles (2006, p. 212):

O que realmente tipifica o contrato administrativo e o distingue do contrato privado é a participação da Administração na relação jurídica com supremacia de poder para fixar as condições iniciais do ajuste. Desse privilégio administrativo na relação contratual decorre para a Administração a faculdade de impor as chamadas cláusulas exorbitantes do Direito Comum.

Di Pietro (2006, p. 263) define cláusulas exorbitantes como “aquelas que não são comuns ou que seriam ilícitas nos contratos entre particulares, por encerrarem prerrogativas ou privilégios de uma das partes em relação à outra”.

O art. 58 da Lei 8.666/93 prevê as principais prerrogativas atribuídas à Administração Pública:

- I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
- II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;
- III - fiscalizar-lhes a execução;
- IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

No entanto, alerta Melo (2005, p. 585) que “a existência das prerrogativas especiais ou cláusulas ‘exorbitantes’ em absoluto representa aniquilamento ou minimização dos interesses do contratante no objeto de sua pretensão contratual”.

Mais adiante, o mesmo autor coloca que a Administração usufrui de poderes indispensáveis à proteção do interesse público substanciado no contrato, mas, de outro lado, terá que manter íntegra a equação econômico-financeira inicial para garantir aos interesses privados que ditaram sua participação no vínculo, consoante os termos ali constituídos. O contratado ficará defendido, assim, contra os ônus sofridos em decorrência de alterações unilaterais, ou comportamentos faltosos da Administração, quanto contra elevações de preços que tornem mais onerosas as prestações a que esteja obrigado, como, ainda, contra o desgaste do poder aquisitivo da moeda provocado por inflação, em todos os contratos que se perlongam no tempo.

### 3.1.1 Alteração unilateral do contrato

O poder de alteração unilateral é cabível “quando houver modificação do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos seus objetivos” ou “quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto” (art. 65, I Lei 8.666/93). Esse acréscimos ou supressões, na conformidade do §1º do mesmo artigo, não podem exceder 25% do valor inicial do contrato no caso de obras, serviços ou compras, e de 50% no caso de acréscimo em reforma de edifícios ou equipamentos.

### 3.1.2 Rescisão unilateral do contrato

A rescisão unilateral do contrato pela Administração só pode ocorrer nos casos previstos em lei (arts. 78 e 79, I Lei 8.666/93) e precedida de ampla defesa (art. 78, parágrafo único).

As hipóteses que ensejam a rescisão unilateral são:

a) ocorrência de caso fortuito ou força maior;

b) razões de interesse público obviamente fundadas e justificadas, sem falta do contratado, caso em que este fará jus a indenização pelos prejuízos comprovados que houver sofrido, devolução da garantia, pagamento das prestações devidas até a data de rescisão e o custo da desmobilização (§2º art. 79 Lei 8.666/93);

c) por falta do contratado, abrangendo hipóteses como não-cumprimento ou cumprimento irregular das cláusulas contratuais, lentidão, atraso injustificado, paralisação, subcontratação total ou parcial, cessão, transferência (salvo se admitidas no edital e no contrato), desatendimento de determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, cometimento reiterado de faltas, falência, concordata, instauração de insolvência civil, dissolução da sociedade, falecimento do contratado, alteração social ou modificação da finalidade ou da estrutura da empresa (incisos I a XI do art. 78 Lei 8.666/93). Nesses casos, as consequências são a imediata assunção do objeto por ato próprio da Administração, ocupação e utilização do local, instalações e equipamentos materiais e humanos necessários à continuidade da execução do contrato (a serem depois devolvidos com o cabível ressarcimento), execução da garantia contratual para ressarcimento da Administração e dos valores de multas e indenizações cabíveis e, finalmente, retenção dos créditos do contratado até o limite dos prejuízos que haja causado à Administração (art. 80 Lei 8.666/93).

### 3.1.3 Fiscalização

“O acompanhamento da execução do contrato é direito e dever da Administração” (MEIRELLES, 2006, p. 228) e deverá ser feito por um representante da Administração, especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. A esse

fiscal caberá anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados ou, se as decisões ultrapassarem sua competência, solicitá-las a seus superiores. (art. 67 Lei 8.666/93). “O não atendimento das determinações da autoridade fiscalizadora enseja rescisão unilateral do contrato” (art. 78, VII), sem prejuízo das sanções cabíveis.

#### 3.1.4 Aplicação das penalidades contratuais

A aplicação das penalidades contratuais diretamente pela Administração é outra de suas prerrogativas, correlata à do controle do contrato. “Realmente seria inútil o acompanhamento da execução contratual se, verificada a infração do contratado, não pudesse a Administração puni-lo pela falta cometida.” (MEIRELLES, 2006, P. 217)

A inexecução total ou parcial do contrato dá à Administração a prerrogativa de aplicar sanções de natureza administrativa, dentre as indicadas no art. 87 da Lei 8.666/93 :

I – advertência;

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

III – suspensão temporária de participação e licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 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.

O direito de defesa, que está previsto no art. 87 caput Lei 8.666/93, constitui exigência constitucional.

### 3.2 Mutabilidade do contrato administrativo

Como vimos, o interesse público que à Administração compete defender não é estável, exigindo eventuais alterações do contrato para ampliar ou reduzir seu

objeto ou incorporar novas técnicas de execução e a consequência dessa mutabilidade é o direito do contratado à manutenção de equilíbrio econômico-financeiro.

Para Di Pietro (2006, p. 281) “o equilíbrio econômico-financeiro é a relação que se estabelece, no momento da celebração do contrato, entre o encargo assumido pelo contratado e a contraprestação assegurada pela administração”.

Assim, o re-equilíbrio econômico-financeiro do contrato se justifica nas seguintes ocorrências:

a) fato do príncipe: seria um ato de autoridade, não diretamente relacionado com o contrato, mas que repercute indiretamente sobre ele; nesse caso, a Administração responde pelo ressarcimento do equilíbrio rompido; “cite-se o exemplo de um tributo que incida sobre matérias-primas necessárias ao cumprimento do contrato; ou medida de ordem geral que dificulte a importação dessas matérias-primas.” (DI PIETRO, 2006, p. 284)

b) fato da administração: “compreende qualquer conduta ou comportamento da Administração que, como parte contratual, torne impossível a execução do contrato ou provoque seu desequilíbrio econômico”. (DI PIETRO, 2006, p. 285)

O art. 78 da Lei 8.666/93, que trata dos motivos de rescisão do contrato, diz em seu inciso XV que o atraso superior a 90 dias dos pagamentos devidos pela Administração, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, fica assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação.

Outra hipótese em que a lei prevê o fato da Administração que constitui motivo para rescisão do contrato é a do inciso XVI, também do art. 78, a não-liberação, por parte da Administração, de área, local ou objeto para execução da obra, serviço ou fornecimento, nos prazos contratuais, bem como das fontes de matérias naturais especificadas no projeto.

Tanto na hipótese do inciso XV como na do inciso XVI, se for dada continuidade ao contrato, o particular faz jus à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro; se houver rescisão, caberá a indenização prevista no art. 79, §2º da Lei 8.666/93.

c) Teoria da Imprevisão: para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pela teoria da imprevisão, que o fato deve ser:

- imprevisível quanto a sua ocorrência ou quanto às suas conseqüências;

- estranho à vontade das partes;
- inevitável;
- e causar um desequilíbrio muito grande no contrato. (DI PIETRO, 2006, p.288)

Di Pietro (2006) reforça que se for previsível e de conseqüências calculáveis ou pequenos prejuízos, decorrentes de má previsão, é suportável pelo contratado; só desequilíbrio muito grande, que torne excessivamente onerosa a execução para o contratado, justifica a aplicação da teoria da imprevisão. Além disso, tem que ser fato estranho à vontade das partes: se decorrer da vontade do particular, responde sozinho pelas conseqüências de seu ato; se decorrer da vontade da Administração, cai-se nas regras referentes ao fato da administração.

d) Força maior: “fato estranho à vontade das partes, inevitável, imprevisível; difere da teoria da imprevisão, pelo fato de impedir a execução do contrato.” (DI PIETRO, 2006, p. 289)

e) Caso fortuito, segundo Meirelles (2006), é evento causado pela natureza e força maior evento de causa humana; ambos impedem a execução do contrato.

Di Pietro, 2006, p.282 faz a seguinte observação:

A partir da idéia de que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro constitui direito do contratado, o direito positivo deu tratamento igual a todas as hipóteses (teorias da imprevisão, fato do príncipe e fato da Administração), como se verifica no art. 65, inciso II, d, da Lei 8.666/93; inclusive as hipóteses de força maior e caso fortuito são incluídas no mesmo dispositivo.

O gestor/fiscal do contrato não pode alterar o objeto ou onerar a execução do contrato a pretexto de necessidades do serviço. Alterando a relação inicial, é necessária a formalização de novo contrato ou a alteração dos preços contratados. Se no decorrer do andamento do contrato houver modificações nas condições inicialmente pactuadas, ao gestor/fiscal é atribuído um poder-dever de informar o fato à administração superior, no menor prazo possível, a fim de que seja examinada a possibilidade jurídica do pedido, disponibilidade orçamentária e outros vetores. (MANUAL DE GERENCIAMENTO DE CONTRATOS DA SEF, 2008, p. 54)

### 3.3 Limitação à liberdade de contratar

Para que o gestor/fiscal do contrato administrativo desempenhe adequadamente suas atribuições é necessário que conheça o ciclo das contratações públicas e participe do mesmo para contribuir com o planejamento do contrato administrativo.

Ao contrário dos particulares, que dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público, para fazê-lo, necessita adotar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei. Tal procedimento denomina-se licitação. (MELO, 2005, p.492)

A Constituição Federal impõe a licitação, no art. 37, XXI, nos seguintes termos:

ressalvados os casos específicos na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A licitação visa alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso através da instauração de competição entre os ofertantes e assegurar aos administrados oportunidade de participarem nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares. (MELO, 2005).

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal é regulamentado pela Lei Federal 8.666, de 21.6.93 que institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública. Ainda sobre licitação, existe a Lei 10.520, de 17.7.2002, que instituiu nova modalidade denominada pregão. E o Decreto 5.504, de 5.8.2005 impõe que, para a aquisição de bens e serviços comuns, seja utilizado o pregão, preferencialmente na forma eletrônica.

Assim, a regra geral é a de que se instaure licitação para quaisquer contratações. Contudo, a lei autoriza que esse procedimento seja afastado em alguns casos. A lei 8.666/93, no art.17, incisos I e II, e no art.24, prevê os casos de dispensa; no art. 25, os casos de inexigibilidade.

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição, mas a licitação não é obrigatória porque a Lei faculta à Administração a possibilidade de contratar diretamente, tendo em vista algum valor jurídico relevante. E nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, neste caso, inviável. (DI PIETRO, 2006)

### 3.3.1 Modalidades de licitação

A lei 8.666/93 prevê, em seu art. 22, cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. As três primeiras são, de longe, as mais importantes. A adoção de uma ou de outra delas (concorrência, tomada de preços e convite) depende, como regra geral, do valor estimado da contratação, valores estes estabelecidos no art. 23.

“A concorrência é obrigatória no caso de valores mais elevados; a tomada de preços é prevista para negócios de vulto médio e o convite para os de modesta significação econômica.” (MELO, 2005, p.520)

Para Di Pietro (2006, p. 381) pregão “é a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública”. O pregão eletrônico segue as regras básicas do pregão comum, mas, como é evidente, deixa de ocorrer a presença física do pregoeiro e dos participantes, já que todas as comunicações são feitas por via eletrônica.

Uma concorrência dura em média não menos que 120/150 dias, enquanto que o pregão tem a potencialidade de se materializar em 20 dias.

### 3.3.2 Procedimento da licitação

“O procedimento licitatório, como um todo, visa proporcionar o nascimento de um ato bilateral, externo ao procedimento, embora condicionado por ele: o contrato.” (MELO, 2005, p.572)

O procedimento é mais complexo na concorrência, tendo em vista o maior vulto dos contratos a serem celebrados; é um pouco menos complexo na

tomada de preços, em que o valor dos contratos é médio; e simplifica-se ainda mais no convite, dado o pequeno valor dos contratos. (PIETRO, 2006, p. 381)

O art. 62 da Lei 8.666/93 torna obrigatório o termo de contrato nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites dessas duas modalidades de licitação, sendo dispensável, no entanto, a critério da administração e independentemente de seu valor, nos casos de compras, com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica. “Essa exceção é justificável pelo fato de o contrato exaurir-se em um único ato, não resultando direitos e deveres futuros.” (PIETRO, 2006, p. 268)

Furtado (2007) observa que a má elaboração dos editais, contratos e projetos básicos, omitindo informações que deveriam estar contidas nesses documentos, deixa lacunas que se agravarão na execução do contrato. Isto dificulta e, às vezes, impede a devida operacionalização da fiscalização do contrato, tornando essa contratação inconsistente, dando margem a futuras inexecuções. Diante desse contexto, a autora entende que, na prática, a Administração deve indicar o gestor/fiscal do contrato desde o momento da elaboração dos projetos básicos, conforme a modalidade de procedimento escolhida.

Para Santana (2008), “a palavra-chave para as licitações é o planejamento.” Para ele, planejamento é “o conjunto de ações interdependentes que visam antecipar eventos e decisões futuras, prevenindo desvios”.

As licitações possuem uma etapa interna e uma externa. A interna é aquela em que a promotora do certame, em seu recesso, pratica todos os atos condicionais à sua abertura; antes, pois, de implementar a convocação dos interessados. A etapa externa – que se abre com a publicação do edital ou com os convites – é aquela em que, já estando estampadas para terceiros, com a convocação dos interessados, as condições de participação e disputa, irrompe a oportunidade de relacionamento entre a Administração e os que se propõem afluír ao certame. (MELO, 2005, p. 538)

Como “o objeto da licitação confunde-se sempre com o objeto do contrato, que pode ser a obra, o serviço, a compra, a alienação, a concessão, a permissão e a locação que, afinal, será contratada com o particular” (MEIRELLES, 2006, p. 276), pode-se dizer que o planejamento do contrato é feito na etapa interna, onde são definidos os requisitos básicos para instalação da licitação.

E o detalhamento das atribuições e competência dos gestores/fiscais, no entendimento de Granziera (2002 apud SOUZA JUNIOR, 2011), vincula-se ao objeto contratado, sobretudo à luz do processo administrativo, instrumento formal da gestão do contrato e garantia dos direitos e obrigações de ambas as partes.

Para procedimento licitatório destinado à contratação de obras ou serviços é necessário que exista ao menos, sob pena de nulidade dos atos praticados e responsabilidade de quem lhes deu causa (art. 7º, §2º e 6º Lei 8.666/93):

a) um projeto básico, isto é, o conjunto de elementos definidores do objeto suficientes para a estimativa de seu custo final e prazo de execução;

b) orçamento que lhe detalhe a composição de custos unitários; recursos orçamentários previstos, que assegurem o pagamento das obrigações a serem salgadas no exercício; e

c) quando for o caso, estar contemplado o produto da obra nas metas do Plano Plurianual de que trata o art. 165 da constituição.

E nas licitações de compras (art. 14, Lei 8.666/93):

a) adequada descrição do objeto; e

b) indicação de recursos orçamentários para acobertá-la. (MELO, 2005)

O projeto básico reflete o momento do planejamento da Administração. É fase anterior à autorização da despesa e da própria contratação. Esse instrumento não é e nem pode ser visto como uma mera burocracia resultante da aplicação da Lei, mas deve ser encarado como uma ferramenta útil à Administração na sua ação de contratar. É, assim, um instrumento que propicia à Administração conhecer o objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara e precisa. Não há forma ou modelo definido de projeto básico, o essencial é que seu conteúdo contemple todas as informações necessárias à justificativa do pedido, bem como à elaboração do edital de licitação e da minuta de contrato. Seu objetivo, desse modo, é esclarecer como deverá ser executado o objeto da licitação, relativamente à definição dos principais parâmetros envolvidos na contratação, tais como, quantidade, prazos, condições de fornecimento, forma de pagamento e forma de execução da garantia. As características do objeto deverão ser minuciosamente detalhadas, não podendo deixar margem a qualquer dúvida ou complementação a *posterior*, sendo vedada à Administração a inclusão de qualquer cláusula ou condição que frustre o caráter competitivo da licitação. (MANUAL DE GERENCIAMENTO DE CONTRATOS DA SEF, 2008)

A elaboração de um projeto básico incompleto ou falho resulta em um contrato indeterminado e impreciso, que não atenderá aos objetivos da Administração. Portanto, uma fase interna bem feita, onde o objeto do contrato foi bem planejado, acarretará facilidades na execução do contrato.

O que foi planejado na etapa interna, agora, na etapa externa, será executado. A fase externa é composta pelas seguintes etapas:

a) edital – é o ato pelo qual a Administração faz uma oferta de contrato a todos os interessados que atendam às exigências nele estabelecidas. Segundo Pietro (2006, p.383) “costuma-se dizer que o edital é a lei da licitação; é preferível dizer que é a lei da licitação e do contrato, pois o que nele se contiver deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade”.

b) habilitação – “é o ato pelo qual o órgão competente examina a documentação, manifesta-se sobre os requisitos pessoais dos licitantes, habilitando-os ou inabilitando-os.” (MEIRELLES, 2006, p. 296)

Neste período inicial, a atenção da Administração vai cifrar-se tão-só a verificar se os que acorreram ao certame preenchem ou não os requisitos necessários para disputá-lo, segundo os termos prefixados no edital. Estabelecidos quais os aptos e quais os inaptos, após a apreciação e solução dos recursos acaso interpostos, pois têm efeito suspensivo (art. 109, §2º), fica definida a habilitação dos interessados. Pode-se passar – e só então – ao exame das propostas. (MELO, 2005, p. 541)

c) julgamento com a classificação – Abertas as propostas, verifica-se, de início, se estão ou não conformes às exigências do edital. Se estiverem, são admitidas para classificação; se não estiverem, devem ser desclassificadas, isto é, rejeitadas. “Este não é exame de qualidade das propostas, mas apenas de seu ajustamento às condições do edital. Portanto, limita-se a conferir suas consonâncias com os termos prestabelecidos no edital.” (MELO, 2005, p. 541)

d) homologação – ato pelo qual a autoridade competente (externa a comissão) confirma (ou não) a correção jurídica das fases anteriores. (MELO, 2005, p. 541)

e) adjudicação – “é o ato pelo qual se atribui ao vencedor o objeto da licitação para a subsequente efetivação do contrato” (MEIRELLES, 2006, p. 309)

Decidida a licitação, migra-se para outro instante: o da formalização e gestão do contrato.

Santana (2008) pergunta: “De que adiantaria todo o esforço desenvolvido até aqui se o gestor contratual não cumprir seu mister?” E alerta: “a figura do gestor de contratos, portanto, deve ser destacada na Administração Pública. Este servidor, para ser designado como tal, deve ostentar perfil e habilidades que legitimem seu encargo”.

Se o gestor/fiscal participa do planejamento do processo e não somente assume a fiscalização contratual após o contrato formalizado, ele consegue fazer a ligação das etapas de planejamento e execução com maior tranquilidade e levar suas dificuldades da etapa de execução para o aperfeiçoamento da etapa de planejamento.

#### **4 EXECUÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO**

O gestor/fiscal de um Contrato Administrativo precisa estar atento nesta fase porque verificar se o contrato está se realizando como fora previsto é sua responsabilidade legal. Cabe a ele o direito e dever de fiscalizar as cláusulas contratuais como a realização do objeto contratado, a perfeição técnica dos trabalhos, os prazos contratuais, as condições de pagamento e tudo o mais que for estabelecido no ajuste ou constar das normas legais como encargo de qualquer uma das partes. Assim “executar o contrato é, pois, cumpri-lo no seu objeto, nos seus prazos e nas suas condições”. MEIRELLES (2006, p. 225)

Segundo Furtado (2007), a questão é bastante complexa, pois não basta obter êxito nas licitações e na formalização de contratos, é preciso executá-los de forma eficiente, sem perder de vista o interesse público. A autora observa que, no dia-a-dia da Administração, os gestores públicos envolvidos na grande quantidade de atribuições necessárias à manutenção da máquina administrativa do seu órgão, concentram seus maiores esforços na realização do procedimento licitatório e muitas vezes deixam em segundo plano essa atribuição não menos importante, que é de acompanhar e fiscalizar as contratações decorrentes dessas aquisições.

Furtado (2007) observa, ainda, que muitas vezes a ineficácia do acompanhamento da contratação decorre pela ausência de conhecimento técnico e específico dos servidores responsáveis por esta atribuição, somando-se a isso a insuficiência de servidores para desempenhar tantas atividades.

O Manual de Gerenciamento de Contratos da Secretaria de Estado da Fazenda (2008) reforça a opinião acima: a etapa de execução do contrato é a das mais complexas enfrentadas pela Administração, pois poderão surgir aí irregularidades e ilegalidades que justificam uma série de providências extrajudiciais e judiciais contra a Administração contratante, o contratado e o próprio agente fiscalizador do contrato. É na fase de execução que a Administração Pública apresenta vícios e imperfeições, pois na fase precedente (licitação), há disputa e, de certa forma, os próprios concorrentes se fiscalizam, evitando irregularidades.

## **5 O PAPEL DOS GESTORES NA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

O art. 67 da Lei 8.666/93 determina que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitindo a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição”.

A Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, que disciplina a contratação de serviços, assim define fiscal ou gestor do contrato:

é o representante da Administração, especialmente designado, nas formas dos arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666/93 e do art. 6º do Decreto nº 2.271/97, para exercer o acompanhamento e a fiscalização da execução contratual, devendo informar a Administração sobre eventuais vícios, irregularidades ou baixa qualidade dos serviços prestados pela contratada, propor as soluções e as sanções que entender cabíveis para a regularização das faltas e defeitos observados, conforme o disposto nesta Instrução Normativa.

O resultado da fiscalização deve ser anotado em registro próprio pelo gestor/fiscal para comprovação das inspeções periódicas e do atendimento às recomendações feitas pela Administração. Devem ser anotadas também as faltas na execução do contrato, que inclusive poderão ensejar sua rescisão (arts. 67, §1º, e 78, VIII da Lei 8.666/93).

O Manual Interno do Fiscal de Contratos do Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo (2007, p. 17) alerta:

A falta dessas anotações pode ter graves conseqüências. O art. 78 da Lei 8.666/93, por exemplo, no inciso VIII, faculta à Administração promover, em processo próprio, a rescisão do contrato por cometimento reiterado de faltas. Mas não é só. O mesmo inciso condiciona que essas faltas estejam

anotadas pelo fiscal, na forma que prevê o art. 67, § 1º. A falta dessas anotações – ou anotações sem as formalidades do citado dispositivo – impede a rescisão, ainda que se trate de um contratado faltoso. Isso ocorrendo, o fiscal omissivo – que não fez as anotações na forma devida – atraiu a responsabilidade para si.

E o art. 67 §2º da Lei 8.666/93 diz que “as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.”

A entrega e recebimento do objeto do contrato constituem a etapa final da execução de todo ajuste administrativo para a liberação do contratado. “O gestor do contrato, ao atestar a fatura/nota fiscal, está declarando que o serviço ou material a que ela se refere foi satisfatoriamente prestado ou fornecido e que o seu valor está em conformidade com o termo contratual”. (MANUAL DE GESTÃO DE CONTRATOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO TOCANTINS, 2007, p. 15)

Se a obra, o serviço ou o objeto da compra estiver com defeito pode a Administração rejeitá-lo ou exigir abatimento no preço. (Lei 8.666, art. 76)

Em face da relevância do encargo, é importante que o servidor designado seja dotado de certas qualificações. Segundo Furtado (2007), para executar uma gestão/fiscalização eficiente, o gestor público necessita prioritariamente ter conhecimentos técnicos acerca do arcabouço jurídico que envolve as contratações públicas e conhecer o processo de contratação do qual será gestor. Precisa deter perfil adequado para desempenhar suas funções demonstrando capacidade de agir conforme o princípio maior do interesse público, liderança, flexibilidade, assertividade e, principalmente, poder de negociação visando obter os melhores resultados na condução da execução do contrato. Ou seja, este servidor deve ser pró-ativo e deter visão sistêmica do processo.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos não faz referência expressa ao perfil do gestor do contrato. Do mesmo modo, não descreve detalhadamente suas atribuições. Com o objetivo de auxiliar os gestores/fiscais nessa importante tarefa, órgãos governamentais têm elaborado manuais internos de apoio para seus gestores/fiscais, baseados na legislação e experiências práticas.

Entre as atribuições inerentes do gestor/fiscal, o Manual de Gerenciamento de Contratos da Secretaria de Estado da Fazenda, 2008, coloca o dever de atestar as notas fiscais e encaminhá-las à unidade competente para pagamento, se estas não precisarem de nenhum saneamento. Determina para seus agentes fiscalizadores de

contrato que comuniquem os casos de afastamento em virtude de férias, licenças ou outros motivos, para que o substituto possa assumir a gestão do contrato, evitando prejuízos, interrupções, suspensão das atividades de fiscalização e enfatiza que as solicitações de correção de irregularidades sejam sempre formais. Recomenda, entre outras coisas, estabelecer formas de controle e avaliação da execução dos serviços; elaborar formulários específicos para facilitar as respectivas avaliações periódicas, verificando a qualidade do serviço e, se possível, a opinião dos usuários do serviço; manter registro de informações de todos os contratos sob sua gestão, verificando a vigência, necessidade de prorrogação ou de nova contratação, tomando as providências cabíveis que estiverem na esfera de sua atribuição.

O Manual Interno de Gestão de Contratos do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, 2007, p. 15, assim determina o fluxo das notas fiscais:

As notas fiscais referentes aos contratos de prestação de serviços e/ou fornecimento de material devem ser encaminhadas pela empresa contratada à área gestora para as providências necessárias à conferência e atesto dos documentos fiscais. A fatura/nota fiscal, após análise da unidade financeira, poderá eventualmente ser restituída à área gestora para que a mesma interaja junto à contratada objetivando a substituição ou correção do documento fiscal. Caso os documentos fiscais sejam encaminhados à unidade financeira sem que a documentação estipulada em contrato esteja completa, será solicitado à área gestora as providências necessárias à complementação da documentação, possibilitando, assim, a liquidação e pagamento.

O Manual de Gerenciamento de Contratos da Secretaria de Estado da Fazenda, 2008, orienta que no caso de devolução de nota fiscal ou de qualquer outro documento ou, ainda, quando houver necessidade de solicitar à contratada algum documento (guias, carta de correção, faturamento complementar), formular o pedido por escrito, por meio de ofício ou memorando, anexando uma via no processo; havendo necessidade de devolução da nota fiscal, manter uma cópia no processo, justificando o motivo da devolução. Estando a nota fiscal e respectiva documentação de acordo para pagamento, o agente fiscalizador poderá atestar o serviço ou fornecimento. Depois, remeter os autos do processo para o Departamento de Administração. Se houver necessidade de saneamento de material/serviço ou documentação, recomendar ao contratado providências nesse sentido, formalmente (notificação), somente após a resolução do evento poderá ocorrer a liquidação e pagamento da despesa.

O Manual Interno de Gestão de Contratos do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, (2007, p. 15) recomenda ao gestor, no caso de inexecução total ou parcial do objeto contratado, a proceder da seguinte maneira:

1. Registrar em formulários próprios todas as ocorrências observadas;
2. oficiar a empresa contratada acerca das falhas apontadas, concedendo prazo para manifestação da mesma;
3. analisar as justificativas da empresa, e caso não sejam aceitas, encaminhar os autos com as devidas observações para a unidade de contratos visando, se for o caso, a abertura de procedimento administrativo para aplicação da penalidade;
4. acatando as justificativas da empresa, e conforme o caso, advertir a contratada que novas ocorrências poderão acarretar aplicação de penalidade.

Como vemos, essa importante etapa de execução contratual, fica a cargo, por determinação legal, de um representante da administração denominado gestor/fiscal do contrato administrativo. E devido aos problemas que surgem no decorrer da execução, não previstos na legislação, torna-se primordial aos órgãos governamentais criarem normativas internas para organização do processo, caso contrário, a execução contratual fica a critério de cada gestor. Não basta que o gestor tenha perfil, qualificação adequada e participe da licitação e formulação contratual, é preciso normatizar o processo e, então, qualificá-lo de acordo com as normas internas da instituição. Sem essa normatização, o gestor não tem clareza do que é sua responsabilidade e o que é responsabilidade das áreas administrativas de licitações e pagamentos.

Além das normas internas, acredita-se que é importante o fornecimento de formulários-padrão para incentivar o gestor/fiscal a realizar registros escritos de suas fiscalizações e encaminhamentos de problemas de inexecução contratual e/ou notas fiscais com problemas, como determina a lei. O gestor receberia juntamente com o contrato a ser fiscalizado, as normas internas e os formulários-padrão da instituição e assinaria um protocolo de recebimento para que não alegasse desconhecimento.

## **6 METODOLOGIA**

O artigo procurou analisar o preparo dos gestores/fiscais dos contratos administrativos do HUSM para o atendimento das exigências legais. A partir de um levantamento da bibliografia especializada em licitações e contratos administrativos

elaborou-se uma série de considerações conceituais e um instrumento de coleta de dados para os gestores/fiscais de contratos administrativos do HUSM vigentes no mês de maio de 2011. (Anexo 1)

A partir dos objetivos gerais, a pesquisa foi caracterizada como sendo do tipo exploratória e descritiva com análise quantitativa dos dados.

O estudo limitou-se a buscar, num primeiro momento, conhecer as exigências legais sobre o tema, caracterizando um estudo exploratório, para, a seguir, através do instrumento de coleta de dados, levantar informações sobre o preparo dos gestores/fiscais no atendimento dessas exigências. Depois da coleta, os dados foram tabulados em planilhas eletrônicas do Excel e o resultado foi apresentado em tabelas, com a descrição da análise desses dados. Assim, nesse segundo momento, utilizou-se o método descritivo quantitativo.

Segundo Gil (1991), a pesquisa exploratória visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assume, em geral, as formas de Pesquisas Bibliográficas e Estudos de Caso. A pesquisa descritiva visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática. Assume, em geral, a forma de Levantamento.

A população alvo da pesquisa foi constituída pelos 28 gestores/fiscais dos 63 contratos administrativos do HUSM vigentes no mês de maio de 2011. Além destes 63 contratos administrativos, cabe informar que o HUSM tem participação em quatro contratos da UFSM onde os gestores não são servidores do HUSM e, sim, quatro servidores da UFSM e não fizeram parte da população pesquisada. Dos 28 gestores/fiscais de contratos administrativos do HUSM, 5 não foram encontrados, pois 2 gestores procurados estavam aposentados, 2 foram transferidos do HUSM e 1 encontrava-se em férias, totalizando 23 questionários respondidos no período da coleta de dados, de 09 a 20 de maio de 2011.

O instrumento utilizado para a coleta dos dados foi um questionário, elaborado a partir da revisão da literatura, com trinta questões fechadas e abertas, dividido em seis partes. A parte 1 buscou identificar o perfil do gestor/fiscal e tipo de contrato gerenciado. Na parte 2, buscou-se analisar a participação do gestor/fiscal

no processo de Licitação. A parte 3 procurou identificar os controles usados pelo gestor/fiscal. A parte 4 tentou levantar os problemas enfrentados pelo gestor/fiscal, se esses problemas ganham registro escrito e para onde são encaminhados. A parte 5 procurou levantar se os gestores/fiscais conhecem a legislação de licitações e contratos administrativos bem como suas atribuições de gestor. E por fim, na parte 6, pediu-se uma avaliação do processo de execução dos contratos administrativos no HUSM e se o gestor sente-se preparado para o atendimento das exigências legais.

## 7 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Aqui são apresentados os resultados da pesquisa obtidos por meio das entrevistas realizadas, bem como as análises correspondentes.

### 7.1 Identificação do Gestor/Fiscal

Nesta primeira etapa, procurou-se identificar algumas características do perfil dos Gestores/Fiscais dos Contratos Administrativos do HUSM. Os gestores/fiscais são indicados pela Coordenação de Materiais do HUSM ao Departamento de Materiais e Patrimônio (DEMAPA) da UFSM no momento da preparação do Contrato Administrativo. Normalmente é escolhido como gestor/fiscal do contrato, o chefe ou o responsável técnico do setor que usará o material ou o serviço adquirido. Isso está ratificado na Tabela 1, que trata da função desempenhada pelo gestor/fiscal no setor de trabalho: 65,22% dos gestores/fiscais acumulam atividades de gestor/fiscal e chefe de serviço, responsável técnico ou diretor.

TABELA 1 – Função do Gestor/Fiscal

FUNÇÃO	QUANTIDADE	%
Chefe de Serviço	12	52,17
Outros	8	34,78
Responsável Técnico	2	8,70
Diretor	1	4,35
Total	23	

Na Tabela 2, analisa-se o cargo do gestor/fiscal. Constata-se nessa tabela que o cargo mais citado pelos gestores/fiscais é o de Assistente em Administração (30,43%), seguidos de 17,39% de enfermeiros, 17,39% de médicos e 13,04% são farmacêuticos. Os demais cargos, com 1 representante cada, são: administrador, secretária executiva, técnico de farmácia, nutricionista e bioquímico. Pode-se observar que mais da metade dos gestores/fiscais são profissionais de nível superior da área técnica da saúde.

TABELA 2 – Cargo do Gestor/Fiscal

CARGO	QUANTIDADE	%
Assistente em Administração	7	30,43
Enfermeiro	4	17,39
Médico	4	17,39
Farmacêutico	3	13,04
Administrador	1	4,35
Secretária Executiva	1	4,35
Técnico de Farmácia	1	4,35
Nutricionista	1	4,35
Bioquímico	1	4,35
Total	23	

Quanto à idade dos gestores/fiscais, verifica-se, na Tabela 3, que 39,13% deles estão na faixa etária de 50 a 59 anos. Ainda é importante ressaltar que apenas 4,35% deles têm idade abaixo de 30 anos. Os gestores/fiscais que tem idade entre 30 a 39 anos e 40 a 49 anos apresentaram o mesmo percentual: 26,09%. Pode-se então dizer que o grupo de Gestores/Fiscais de Contratos Administrativos do HUSM é um grupo experiente.

TABELA 3 – Idade do Gestor/Fiscal

IDADE	QUANTIDADE	%
50 a 59 anos	9	39,13
40 a 49 anos	6	26,09
30 a 39 anos	6	26,09
20 a 29 anos	1	4,35
a partir de 60 anos	1	4,35
Total	23	

Na Tabela 4, constata-se que não há predominância significativa de sexo entre os gestores/fiscais do HUSM, pois 52,17% são do sexo masculino e 47,83% são do sexo feminino.

TABELA 4 – Sexo do Gestor/Fiscal

SEXO	QUANTIDADE	%
Masculino	12	52,17
Feminino	11	47,83
Total	23	

O tempo de trabalho no HUSM é importante para se fazer uma avaliação dos gestores/fiscais. Teoricamente, quanto mais tempo de trabalho no HUSM, mais conhecimento dos fluxos de trabalho em um hospital universitário e público, o servidor desse hospital tem. No HUSM, conforme os dados da Tabela 4, nenhum gestor fiscal possui menos de 5 anos de trabalho na instituição; 39,13% possuem de 5 a 10 anos de trabalho; 30,43% possuem mais de 26 anos de trabalho; 17,39% possuem 16 a 20 anos; 8,70% com 21 a 25 anos e 1 representante com 11 a 15 anos de trabalho na instituição.

TABELA 5 – Tempo de trabalho do Gestor/Fiscal no HUSM

TEMPO DE TRABALHO NO HUSM	QUANTIDADE	%
De 5 a 10 anos	9	39,13
Mais de 26 anos.	7	30,43
De 16 a 20 anos	4	17,39
De 21 a 25 anos	2	8,70
De 11 a 15 anos	1	4,35
Menos de 5 anos	0	0,00
Total	23	

No levantamento feito da quantidade de contratos por gestor/fiscal, pode-se perceber, na Tabela 6, que apenas 1 possui mais de 5 contratos; a maioria, 47,83%, possuem 2 ou 3 contratos sob sua gestão, seguidos de 39,13% de gestores/fiscais que possuem apenas 1 contrato e 8,70% que possuem de 4 a 5 contratos.

TABELA 6 – Número de contratos por Gestor/Fiscal

CONTRATOS POR GESTOR/FISCAL	QUANTIDADE	%
2 – 3	11	47,83
1	9	39,13
4 – 5	2	8,70
Mais de 5	1	4,35
Total	23	

Na identificação dos objetos dos contratos administrativos, aparece, na Tabela 7, que 52,17% dos gestores/fiscais do HUSM gerenciam contratos de serviço, tais como limpeza e conservação, vigilância, exames médicos, análises microbiológicas, hospedagem e refeições, passagens e manutenção de equipamentos. Já 21,74% gerenciam contratos de fornecimento de materiais como hortifrutigranjeiros, radioisótopos e fármacos, medicamentos, órteses e próteses, material de diálise. E 21,74% gerenciam contratos de serviço com fornecimento de materiais; estes contratos na verdade são locações de equipamentos com fornecimento de materiais e alguns incluem também a manutenção dos

equipamentos; exemplos: locação de tanque com fornecimento de gases medicinais, locação de equipamentos com fornecimento de reagentes, locação de monitores com fornecimento de sensores. Por fim, há um gestor/fiscal gerenciando um contrato de locação de equipamentos.

TABELA 7 – Objetos dos Contratos Administrativos

OBJETOS DOS CONTRATOS	QUANTIDADE	%
Serviço	12	52,17
Fornecimento de Materiais	5	21,74
Serviço com Fornecimento de Materiais	5	21,74
Locação de Equipamentos	1	4,35
Total	23	

Após observar atentamente as tabelas acima, estamos em condições de traçar o perfil dos Gestores/Fiscais de Contratos Administrativos do HUSM. Suas características básicas são: desempenham atividades de chefe de serviço, são profissionais de nível superior da área de saúde, estão na faixa etária de 30 a 59 anos de idade e tem pelo menos 5 anos de serviço no HUSM.

## 7.2 Participação do Gestor/Fiscal no Processo de Licitação

A participação do gestor/fiscal do HUSM no processo de licitação é bastante alta, conforme dados da Tabela 8.

A participação do gestor/fiscal na definição do objeto é de 78,26%. Os que não participaram da definição do objeto, provavelmente foram dispensados pelo fato do objeto ser padronizado como, por exemplo, fornecimento de gases medicinais, hospedagem com refeições e material de diálise. Quando o objeto da licitação é mais complexo ou específico, o gestor/fiscal participa da definição do objeto. Aqui é possível perceber que participação do gestor no processo de licitação está diretamente relacionada ao objeto licitado.

A participação no parecer técnico é de 69,57%. Deve-se levar em consideração que o parecer técnico não é exigido para todos os casos.

A participação do gestor/fiscal no recebimento do objeto sobe para 82,61%. Os que declararam não receber o objeto são gestores/fiscais dos contratos de

locação de concentradores de oxigênio, transporte de pacientes, hospedagem e refeições, material de diálise entregue na casa dos pacientes.

A assinatura da nota fiscal é feita por 86,96% dos gestores/fiscais. Os que declararam não assinar as notas fiscais é porque esta atividade, naquele setor de trabalho, está concentrada no chefe do serviço.

TABELA 8 – Participação do Gestor/Fiscal no Processo de Licitação

PARTICIPAÇÃO DO GESTOR/FISCAL	SIM	%	NÃO	%
Participação na definição do objeto	18	78,26	5	21,74
Participação no Parecer Técnico	16	69,57	7	30,43
Participação do recebimento do objeto	19	82,61	4	17,39
Assinatura da Nota Fiscal	20	86,96	3	13,04

### 7.3 Pagamentos dos Contratos e Controles do Gestor

Para avaliar os controles do gestor/fiscal, (Tabela 9), inicia-se por algumas questões básicas. A primeira delas é a posse de uma cópia do contrato pelo gestor/fiscal. Nesse item, percebe-se que 39,13% dos gestores/fiscais declararam possuir cópia de seus contratos e respectivos adendos e termos aditivos. Já 34,78% desses gestores não possuem cópia de seus contratos e 26,9% possuem cópia somente do contrato.

A segunda questão básica é o momento da assinatura das notas fiscais: 95,65% dos gestores declararam conferir a nota fiscal com os dados do contrato e apenas 1 que não. Na verdade, o Gestor/Fiscal que declarou não conferir é porque as notas fiscais não passam por ele. Aqui cabe uma dúvida: se 8 gestores/fiscais declararam não possuir cópia do contrato como eles fazem a conferência da nota fiscal com o contrato? Provavelmente, a conferência da nota fiscal não seja realizada tanto quanto foi declarada, provavelmente porque tal controle ou conferência da nota fiscal esteja delegado para outra pessoa ou outro setor.

Outra incoerência apresentada é com relação à terceira questão. Apenas 39,13% dos Gestores/Fiscais declararam possuir cópia do contrato, dos adendos e aditivos. Então se faz este questionamento: como 52,17% declararam controlar seus aumentos e reduções?

Ao serem perguntados se controlam a vigência do contrato, 82,61% desses gestores responderam que fazem tal controle e 17,39% não fazem tal controle.

Quanto a outros instrumentos de controle, 43,48% dos Gestores/Fiscais declaram possuir e 56,52% não o possuem. Para os que possuem outros controles, pediu-se que os citassem. Eis alguns desses controles: controle da qualidade serviços; reposição de funcionários; planilhas com nomes, cargos, jornada, local de trabalho, carga horária, escala, data contratações e demissões; controle dos gastos; controle do recebimento; controle das quantidades solicitadas/recebidas; pagamentos; banco de dados (*access*).

Quanto aos controles do gestor/fiscal, pode-se dizer que há controles básicos em todos os contratos e também há controles específicos para cada objeto contratado, ou seja, há uma relação entre os controles usados e o objeto do contrato.

Essa confusão nas respostas dos gestores sobre seus controles, acredita-se que é porque ele responde não pelos controles que ele realiza, mas também por controles que ele acredita que outras pessoas ou outros setores fazem por ele. Ou seja, quando alguns gestores respondem que há conferência, por exemplo, das notas fiscais com o contrato, ele está provavelmente falando de uma conferência que ele julga que está sendo feita por outro setor e não ele próprio, pois ele não tem cópia do contrato para fazer esta conferência. Percebe-se aqui que não há clareza para alguns gestores sobre o que é sua atribuição.

TABELA 9 – Controles do Gestor/Fiscal

<b>CONTROLES</b>	<b>SIM</b>	<b>%</b>	<b>NÃO</b>	<b>%</b>	<b>APENAS CONTRATO</b>	<b>%</b>	<b>APENAS VALORES</b>	<b>%</b>	<b>APENAS VALOR/ QUANT</b>	<b>%</b>
Possui cópia do contrato e aditivos	9	39,13	8	34,78	6	26,09				
Confere nota fiscal com contrato	22	95,65	1	4,35						
Controla valores, quantidades e seus aumentos/reduções	12	52,17	4	17,39			1	4,35	6	26,09
Controla vigência do contrato	19	82,61	4	17,39						
Outros controles	10	43,48	13	56,52						

Quando pergunta-se quais os profissionais que não possuem cópia do contrato, verificou-se, conforme demonstra a Tabela 10, que os 4 médicos

(gestores/fiscais do HUSM) não possuem cópia do contrato e 3 enfermeiros de um total de 4 também não a possuem. Além desses profissionais há também 1 assistente em administração.

TABELA 10 – Cargo dos Gestores sem cópia do contrato a ser executado

CARGO	QUANTIDADE	TOTAL
Médico	4	4
Enfermeiro	3	4
Assistente em Administração	1	7
Total	8	15

Se há problemas na Nota Fiscal, os dados da Tabela 11 mostram que 30,43% dos gestores/fiscais entram em contato com a empresa para resolver o problema; 30,43% delegam a solução do problema para a Coordenação financeira, 21,74% devolvem a nota para o setor de recepção de materiais, 13,04% delegam a solução do problema para a Coordenação de Matérias e 1 gestor encaminha o problema para o chefe imediato. Percebe-se que não há clareza sobre o que o gestor/fiscal deve fazer quando tem em mãos uma nota fiscal com problema.

TABELA 11 – Destino das Notas Fiscais com Problemas

DESTINO NOTAS FISCAIS COM PROBLEMAS	QUANTIDADE	%
Coordenação Financeira/HUSM	7	30,43
Contata a empresa para solucionar o problema	7	30,43
Recepção de Materiais	5	21,74
Coordenação de Materiais/HUSM	3	13,04
Chefe Imediato	1	4,35
Total	23	

#### 7.4 Problemas enfrentados pelo Gestor/Fiscal do Contrato

Os dados da Tabela 12 evidenciam que 56,52% dos gestores/fiscais possuem registros por escrito dos problemas enfrentados por eles ao administrarem seus

contratos; mas o contrário é bastante significativo, pois 43,48% não registram por escrito os problemas advindos da administração dos Contratos Administrativos.

TABELA 12 – Registro escrito dos problemas

REGISTRO ESCRITO DE PROBLEMAS	QUANTIDADE	%
Não	13	56,52
Sim	10	43,48
Total	23	

Entretanto, pode-se perceber que na pergunta seguinte sobre quais os problemas enfrentados, 34,78% dos entrevistados não mencionaram nenhum problema, provavelmente por não enfrentarem problemas. Todavia, 30,43% deles responderam que enfrentam situações conflituosas com a empresa contratada e 30,43% defrontam-se com obstáculos internamente e um gestor/fiscal mencionou ter problemas tanto com a empresa contratada como de organização interna. Assim, de acordo com os dados da Tabela 13, pode-se dizer que, aproximadamente, a gestão de um terço dos contratos é pacífica; enquanto que as demais gestões de contratos já são mais tumultuadas.

TABELA 13 – Problemas enfrentados pelos Gestores/Fiscais

PROBLEMAS ENFRENTADOS	QUANTIDADE	%
Não mencionaram problemas	8	34,78
Problemas com a empresa contratada	7	30,43
Problemas de organização interna	7	30,43
Problemas com a empresa contratada e de organização interna	1	4,35
Total	23	

A Tabela 14 demonstra os problemas que os Gestores/Fiscais enfrentam com a empresa contratada. Foram citados oito problemas. Ressalta-se que esses problemas são citados na mesma freqüência – 2 vezes.

TABELA 14 – Problemas citados pelos Gestores com a empresa contratada

PROBLEMAS COM A EMPRESA	QUANTIDADE
Baixa qualidade do serviço prestado	2
Desorganização nas cobranças	2
Descumprimento de cláusulas contratuais	2
Dificuldade na entrega do material	2
Total	8

Com relação aos problemas internos, ver Tabela 15, os gestores também mencionaram oito problemas, porém apenas o atraso nos pagamentos da contratante foi referido duas vezes. Os demais somente uma vez.

TABELA 15 – Problemas apontados pelos Gestores quanto à organização interna

PROBLEMAS DE ORGANIZAÇÃO INTERNA	QUANTIDADE
Atraso nos pagamentos do HUSM para a empresa	2
Falta de conhecimento do gestor sobre suas responsabilidades	1
Desconhecimento dos aditivos pelo gestor	1
Falta de um sistema informatizado com dados atualizados dos contratos	1
Indefinição da parte financeira do HUSM	1
Falta de tempo para dar assistência ao paciente e ao mesmo tempo participar dos controles dos contratos	1
Lentidão na renovação dos contratos	1
Total	8

Na questão sobre a quem o gestor/fiscal recorre para solução de problemas, dados na Tabela 16, 25% mencionaram o DEMAPA, 21,43% procuram a Coordenação de Materiais, 21,43% a Coordenação Financeira, 14,29% buscam ajuda com o chefe imediato, 14,29% resolvem o problema sozinho e 1 gestor fiscal não respondeu a pergunta e nenhum deles fez referência à Recepção Materiais.

TABELA 16 – A quem o Gestor/Fiscal recorre para solucionar problemas

A QUEM RECORRE PARA SOLUCIONAR PROBLEMAS	QUANTIDADE	%
DEMAPA	7	25,00
Coordenação de Materiais/HUSM	6	21,43
Coordenação Financeira/HUSM	6	21,43
Chefe Imediato	4	14,29
Resolve sozinho	4	14,29
Não respondeu	1	3,57
Recepção de Materiais	0	0,00
Total	28	

Nas respostas sobre as necessidades e características inerentes a um hospital que dificultam a execução de seus contratos administrativos, Tabela 17, verifica-se que quase um terço deles (26,09%) não responderam e os demais Gestores (73,91%) responderam o seguinte: atendimento da legislação hospitalar; necessidade de qualidade dos produtos e não somente preço; falta de mão-de-obra qualificada no HUSM, gerando muitos contratos; demanda excessiva; atraso nos pagamentos do HUSM para com a empresa contratada; falta clareza das responsabilidades de cada setor; falta de informatização; falta de assistência jurídica; variabilidade das necessidades de produtos conforme demanda dos serviços; falta conhecimento dos gestores e suporte da área administrativa; demora na liberação de empenhos e falta de recursos financeiros; grande número de atribuições; necessidade de qualidade técnica dos produtos e dos serviços oferecidos e estrita observação das normas de licitação.

TABELA 17 – Necessidades e características do HUSM

NECESSIDADES HOSPITAL	QUANTIDADE	%
Responderam	17	73,91
Não responderam	6	26,09
Total	23	

## 7.5 Conhecimento do Processo de Licitações pelo Gestor/Fiscal

Ao questionarmos o gestor/fiscal sobre o seu conhecimento quanto à legislação, 69,57% declararam conhecer em parte a legislação, 26,09% afirmaram conhecer a legislação e apenas 1 gestor declarou não possuir conhecimento da legislação, conforme pode-se observar na Tabela 18.

Quanto ao conhecimento das atribuições do gestor/fiscal de Contrato Administrativo, verifica-se que quase a metade dos gestores declarou saber de suas atribuições (47,83%). Todavia, 39,13% conhecem em parte e 13,04% declararam não ter conhecimento das obrigações de um Gestor/Fiscal. Esses dados merecem um comentário, pois os gestores/fiscais ao serem nomeados para esta importante atribuição, deveriam estar seguros de suas obrigações para poder exercê-las com tranquilidade. Pode-se concluir que a capacitação dos gestores existe, mas não é integral.

TABELA 18 – Conhecimento do Processo de uma Licitação

CONHECIMENTO DO PROCESSO DE LICITAÇÕES	SIM		NÃO		EM PARTE	
		%		%		%
Conhecimento da legislação	6	26,09	1	4,35	16	69,57
Conhecimento das atribuições gestor	11	47,83	3	13,04	9	39,13

## 7.6 Avaliação do Processo de Execução Contratual

Nesta etapa, solicitou-se para os gestores/fiscais que fizessem uma avaliação do processo de execução de contrato administrativo no HUSM. Os dados estão na Tabela 19 e pode-se verificar que 52,17% consideram o processo bom, 26,09% consideram o processo regular e 21,74% declararam desconhecimento.

TABELA 19 – Avaliação do processo

AVALIAÇÃO PROCESSO	QUANTIDADE	%
Bom	12	52,17
Regular	6	26,09
Desconheço	5	21,74
Ótimo	0	0,00
Total	23	

Com relação às sugestões de melhoria do processo, nota-se que 34,78% não responderam e 65% sugeriram melhorias, conforme verificamos na Tabela 20.

TABELA 20 – Número de Gestores/Fiscais que sugerem melhorias

SUGESTÃO DE MELHORIA	QUANTIDADE	%
Sim	15	65,22
Não	8	34,78
Total	23	

Na Tabela 21, têm-se as melhorias sugeridas pelos Gestores dos Contratos Administrativos do HUSM. Na visão dos gestores, deveria haver uma política de capacitação para tornar os Gestores mais capazes, a área administrativa deveria dar mais apoio a eles, assim como ter um sistema de informação integrado, a fim de melhorar o controle dos Contratos Administrativos e eles pedem maior facilidade de punição dos fornecedores. Ainda, outras melhorias foram apontadas. Acredita-se que todo processo possa ser melhorado e as sugestões são bastante pertinentes.

TABELA 21– Sugestões dos Gestores para melhorar a gerência dos Contratos

SUGESTÃO DE MELHORIA	QUANTIDADE
Capacitação dos gestores	5
Sistema integrado de controle dos contratos	3
Maior suporte da área administrativa	3
Maior facilidade na punição dos fornecedores	2
Maior ênfase na busca da qualidade dos produtos adquiridos	1
Consulta ao gestor antes de assumir o contrato	1
Maior participação do gestor na definição do material a ser adquirido	1
Registros em ata e documentos das decisões	1
Total	17

A última pergunta do questionário aplicado aos gestores/fiscais faz referência aos recursos hoje disponíveis para eles exercerem a gerência dos Contratos Administrativos. A Tabela 21 mostra, em forma de percentuais, as respostas dos Gestores. Observa-se que 48,28% das respostas indicaram a experiência adquirida ao longo dos anos de trabalho, 20,69% apontaram manuais e 17,24% não responderam. Para finalizar, 13,79% das respostas citam cursos na área.

TABELA 22 – Recursos que o Gestor/Fiscal dispõe para gerenciar um Contrato

RECURSOS DISPONÍVEIS PARA AUXÍLIO	QUANTIDADE	%
Experiência	14	48,28
Manual (orientação escrita de como proceder)	6	20,69
Não responderam	5	17,24
Cursos na área	4	13,79
Total	29	

Após, instigamos os gestores/fiscais a contribuírem com sugestões para auxiliá-los nessa importante tarefa de fiscalizar os contratos administrativos e as sugestões dadas foram as que constam na Tabela 23:

TABELA 23 – Sugestões indicadas pelos Gestores/Fiscais

SUGESTÕES	QUANTIDADE	%
Não responderam	17	70,83
Capacitação	4	16,67
Manual	2	8,33
Suporte especializado	1	4,17
Total	24	100

Após o gestor/fiscal realizar uma breve reflexão sobre sua participação no processo de licitação, sobre os controles utilizados, sobre os problemas enfrentados, sobre seu conhecimento de legislação bem como de suas atribuições, foi perguntado se ele sente-se preparado para atender às exigências legais. Suas respostas estão na Tabela 24. Observa-se que 43,48% deram como resposta: em parte; 39,13% foram bem seguros ao responder que sim. Por sua vez, 17,39% responderam que não se sentem preparados.

TABELA 24 – Como o Gestor/Fiscal se sente em relação às exigências legais

SENTE-SE PREPARADO COM AS EXIGÊNCIAS LEGAIS	QTDE	%
Em parte	10	43,48
Sim	9	39,13
Não	4	17,39
Total	23	

Vendo esses dados, a pergunta que nos vem é quem são os gestores que se sentem, ou não, preparados? Os dados estão na Tabela 25.

TABELA 25 – Cargos que sentem-se preparados e que não sentem-se preparados

CARGO	TOTAL	SENTEM-SE PREPARADOS	NÃO SE SENTEM PREPARADOS
Assistente em Administração	7	4	0
Enfermeiro	4	0	2
Médico	4	1	1
Farmacêutico	3	2	1
Administrador	1	1	0
Secretária Executiva	1	1	0
Técnico de Farmácia	1	0	0
Nutricionista	1	0	0
Bioquímico	1	0	0
Total	23	9	4

Pode-se constatar, na Tabela 25, é que os servidores da área administrativa sentem mais preparados que os servidores da área da saúde. Realmente, para os servidores da área da saúde é complicado dar assistência aos pacientes, chefiar o serviço e atuar como gestores de contratos administrativos.

O acompanhamento da execução contratual é importante e, nem sempre, tranquilo. Para um hospital, há alguns agravantes, pois sua gestão está, normalmente, nas mãos de profissionais da área da saúde, que exigem das áreas administrativas, maior suporte.

## 8 CONCLUSÕES

O estudo buscou analisar se os gestores/fiscais dos contratos administrativos do Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM) sentem-se preparados para atender às exigências legais. Antes, buscou-se na legislação aspectos relativos ao papel dos gestores/fiscais dos contratos administrativos. Essa análise evidenciou que as atribuições legais do gestor/fiscal são acompanhar e fiscalizar os contratos, anotando e registrando todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos

observados. As decisões e providências que ultrapassem a competência do gestor/fiscal deverão ser solicitadas aos superiores em tempo hábil para adoção das medidas convenientes (baseado no art. 67 da Lei 8.666/93). Para desempenhar com maior eficiência suas atribuições, recomenda-se que o gestor/fiscal conheça a legislação de contratos administrativos e licitações bem como participe do ciclo de contratações, a fim de contribuir com suas experiências para a importante etapa do planejamento desse processo.

Como a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/93) não descreve mais detalhadamente as atribuições do gestor/fiscal, órgãos governamentais têm elaborado manuais internos de apoio para seus gestores/fiscais, baseados na legislação e experiências práticas. Entre as orientações mais importantes, são as que dizem respeito às notas fiscais, que, em caso de erros na mesma, o gestor deve formular o pedido de correção para a empresa por escrito, anexando uma via no processo justificando o motivo da devolução. E, em caso de inexecução contratual parcial ou total, registrar as ocorrências observadas; oficiar a empresa contratada; analisar as justificativas e, caso não sejam aceitas, encaminhar os autos com as devidas observações para os superiores visando, se for o caso, a abertura de procedimento administrativo para aplicação de penalidade. Somente após a resolução do evento poderá ocorrer a liquidação e pagamento da despesa. Ou seja, se houver necessidade de saneamento de material/serviço ou documentação (nota fiscal), as comunicações ao contratado solicitando providências, devem ser sempre formais.

Após, por meio de pesquisa junto aos gestores, procurou-se verificar se eles sentem-se preparados nesta importante, e nem sempre fácil, tarefa de acompanhar e fiscalizar os contratos administrativos do HUSM. Observou-se que 43,48% deram como resposta: em parte; 39,13% foram bem seguros ao responder que sim. Por sua vez, 17,39% responderam que não se sentem preparados.

A maioria dos gestores sente-se preparada ou em parte, demonstrando a existência de pontos fortes no processo de execução contratual no HUSM. Acredita-se que os pontos fortes são: a grande experiência da maioria dos gestores, a alta participação do gestor/fiscal do HUSM no processo de licitação e um terço da gestão de contratos no HUSM ser pacífica, conforme dados da pesquisa. Mas há pontos fracos a serem trabalhados para aumentar o preparo dos gestores/fiscais. Destacam-se as falhas nos controles dos contratos, nos controles da execução e

nos controles das notas fiscais por parte de alguns gestores; esses controles existem, mas não são integrais. A causa dessas falhas pode estar ligada à falta de capacitação, que também aparece na pesquisa como existe, mas não integral.

Para uma qualificação eficiente, acredita-se que antes é preciso normatizar o processo e, só depois, qualificar o gestor/fiscal. Sem essa normatização, o gestor não tem clareza do que é sua responsabilidade e o que é responsabilidade das áreas administrativas de licitações e pagamentos e a execução contratual fica a critério de cada gestor. Juntamente com as normas internas, acredita-se que é importante o fornecimento de formulários-padrão para incentivar o gestor/fiscal a realizar registros escritos de suas fiscalizações e registros escritos dos encaminhamentos de problemas de inexecução contratual e/ou notas fiscais com problemas, como determina a lei.

## 9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília:Senado, 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)

BRASIL. Lei 8666 (1993). **Normas gerais de licitações e contratos**. Brasília: Senado, 1993. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)

BRASIL. Lei 10520 (2002). **Normas sobre a modalidade pregão**. Brasília: Senado, 2002. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm>

BRASIL. Decreto 5504 (2005). **Utilização do Pregão na forma eletrônica**. Brasília: Senado, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM)

BRASIL. Instrução Normativa n. 2, de 30 de abril de 2008. Disciplina a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02\\_30042008.htm](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm)

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MOTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

FURTADO, Madeline Rocha. **Gestão de Contratos Administrativos – importância do artigo 67 da Lei nº 8.666/93**. Clubjus, Brasília – DF: 26 out. 2007. Disponível em: <http://www.clubjus.com.br/?content=2.11190>. Acesso em: 16 maio 2011.

SOUZA JUNIOR, Antonio. **Gestão Contratual administrativa: modelo aplicado**. Jus Vigilantibus: 31 dez. 2008. Disponível em: <http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=1834&idAreaSel=17&seeArt=yes>. Acesso em: 16 maio 2011.

SANTANA, Jair. **Licitações e Contratos Administrativos – uma visão necessária aos gestores**. Palestra TJMG: 10 out. 2008. Disponível em: [http://www.ejef.tjmg.jus.br/home/files/publicacoes/palestras/licita\\_contr\\_adm.pdf](http://www.ejef.tjmg.jus.br/home/files/publicacoes/palestras/licita_contr_adm.pdf). Acesso em 16 maio 2011.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Manual de Gerenciamento de Contratos**, 2008. Disponível em: [http://www.sefaz.am.gov.br/arquivos/3%20VERS%C3%83O%20DO%20MANUAL%20\\_28%2002%2008.pdf](http://www.sefaz.am.gov.br/arquivos/3%20VERS%C3%83O%20DO%20MANUAL%20_28%2002%2008.pdf)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS. **Manual de Gestão de Contratos**, 2007. Disponível em: [http://www.tce.to.gov.br/sitephp/aplic/controlInterno/docs/Manual\\_Gestao\\_Contrato.pdf](http://www.tce.to.gov.br/sitephp/aplic/controlInterno/docs/Manual_Gestao_Contrato.pdf)

CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE SÃO PAULO. **Manual do Fiscal de Contratos**, 2007. Disponível em: [http://www.ifsp.edu.br/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=100:orientaes-gerais&Itemid=149](http://www.ifsp.edu.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=100:orientaes-gerais&Itemid=149).

## ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO AOS GESTORES DE CONTRATO DO HUSM

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

### ENTREVISTA AOS GESTORES DE CONTRATO ADMINISTRATIVO DO HUSM

Esta pesquisa visa à identificação de pontos a serem melhorados na gestão dos Contratos Administrativos no HUSM através de um levantamento de dados referentes aos seus gestores, que são fundamentais para a eficiência do processo. Além disso, os dados serão usados para o cumprimento dos créditos da minha Especialização em Administração e Gestão Pública/CCSH/UFSM. Para tanto, sua opinião é imprescindível para que eu possa atingir tais objetivos.

Aluna: Luciane da Veiga Cunha – Ramal 8545 – Celular  
Orientadores: Professores José Carlos Segalla e Flávia Luciane Scherer

#### 1. Identificação do gestor:

1.1. Qual é seu cargo no HUSM?

Médico  Enfermeiro  Farmacêutico  Administrador  
 Bioquímico  Assistente em Administração  outros \_\_\_\_\_

1.2. Qual é a sua função no HUSM?

Chefe do Serviço  Responsável Técnico  Diretor  Outros

1.3. Em que faixa de idade, a sua idade está compreendida:

20 a 29 anos  30 a 39 anos  40 a 49 anos   
 50 a 59 anos  a partir de 60 anos

1.4. Você é do sexo:  Feminino  Masculino

1.5. Há quanto tempo o Senhor(a) trabalha na UFSM?

Menos de 5 anos  De 5 a 10 anos  De 11 a 15 anos  De  
16 a 20 anos  De 21 a 25 anos  Mais de 26 anos.

1.6. Quantos contratos têm sob sua gestão?

1  2-3  4-5  mais de 5

1.7. Que tipo de contrato(s) gerencia?

Serviço  Fornecimento de Materiais  
 Serviço com Fornecimento de Materiais  Locação de Equipamentos

#### 2. Participação do gestor no Processo de Licitação:

2.1. O Senhor(a) participa da Definição do Objeto a ser licitado?

Sim  Não

2.2. No momento da Licitação, o Senhor(a) participa do Parecer Técnico?

Sim  Não

2.3. O Senhor(a) participa do Recebimento do Objeto?

Sim  Não

2.4. As Notas Fiscais são assinadas pelo Senhor(a)?

Sim       Não

2.5. De que outras etapas do processo de licitação o Senhor(a) participa?

---

---

### **3. Pagamentos dos contratos e controles do gestor:**

3.1. O Senhor(a) possui cópia do Contrato, Adendos e Termos Aditivos?

Sim       Somente do Contrato       Somente dos Adendos       Somente dos Termos Aditivos       Não

3.2. As Notas Fiscais são conferidas pelo(a) Senhor(a) com base nos dados do Contrato?

Sim       Não       Não, as Notas Fiscais não passam pelo Gestor

3.3. Qual o destino dado às Notas Fiscais com problemas?

- Coordenação de Materiais/HUSM
- Coordenação Financeira/HUSM
- Chefe Imediato
- Recepção de Materiais
- Contata a empresa para solucionar o problema

3.4. Há controle das datas de vencimento dos contratos?

Sim       Não

3.5. Há controle dos valores e quantidades contratados e de seus aumentos/reduções?

- somente dos valores
- somente dos valores e quantidades
- dos valores, quantidades e seus aumentos/reduções
- não

3.6. O senhor(a) faz uso de outros instrumentos de controle?

Sim       Não

3.7. Caso afirmativo, cite-o(s):

---

---

### **4. Problemas enfrentados pelo gestor do contrato:**

4.1. Há registro escrito das ocorrências de problemas e/ou inspeções?

sim       não

4.2. Que problemas o senhor(a) mais enfrenta na gestão dos contratos?

---

---

4.3. Caso haja problemas, a quem recorre?

- DEMAPA  Coordenação de Materiais/HUSM  
 Coordenação Financeira/HUSM  Chefe Imediato  
 Recepção de Materiais  Resolve sozinho

4.4. Em sua opinião, quais as necessidades e características inerentes a um hospital que dificultam a execução de seus contratos administrativos?

---

---

### **5. Conhecimento do Processo de Licitações:**

5.1 Conhece a legislação de licitações e contratos?

- Sim  Não  Em parte

5.2 Conhece as atribuições do gestor de Contrato Administrativo?

- Sim  Não  Em parte

### **6. Avaliação do Processo:**

6.1 Como o(a) Senhor(a) avalia o Processo de Execução dos Contratos Administrativos no HUSM?

- Ótimo  Bom  Regular  Desconheço

6.2. Há alguma sugestão para melhorar tal processo:

- Sim  Não

6.3. Caso afirmativo, cite-a(s):

---

---

6.4. Como gestor de Contrato Administrativo no HUSM, sente-se preparado para o atendimento das exigências legais?

- Sim  Não  Em parte

6.5. Assinale os recursos de que dispõe para auxiliá-lo na tarefa de gerir um contrato:

- Manual (orientação escrita de como proceder)  
 Cursos na área  
 Experiência  
 Sugestões: \_\_\_\_\_