UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL

GESTÃO DE CONTRATOS DE OBRAS DE ENGENHARIA: ANÁLISE NO ÂMBITO DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS (HU-UFGD)

EDSON SANTANA BEZERRA

DOURADOS – MS
2024

EDSON SANTANA BEZERRA

GESTÃO DE CONTRATOS DE OBRAS DE ENGENHARIA: ANÁLISE NO ÂMBITO DO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS (HU-UFGD)

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal da Grande Dourados (PROFIAP/UFGD), como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Administração Pública (6.02.02.00-9)

Orientador: Professor Dr. Alexandre de Souza Corrêa

DOURADOS – MS
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

B574g Bezerra, Edson Santana

Gestão de contratos de obras de engenharia: análise no âmbito do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD) [recurso eletrônico] / Edson Santana Bezerra. -- 2024.

Arquivo em formato pdf.

Orientador: Alexandre de Souza Corrêa.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2024.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em: https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio

1. Administração Pública. 2. EBSERH. 3. Gestão. 4. Hospitais Unuversitários. 5. Infraestrutura. I. Corrêa, Alexandre De Souza. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR EDSON SANTANA BEZERRA, ALUNO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO "ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA".

Aos vinte e sete dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e quatro, às treze horas e trinta minutos, em sessão pública, realizou-se na Universidade Federal da Grande Dourados, a Defesa de Dissertação de Mestrado intitulada **"Gestão de Contratos de Obras de Engenharia: Análise no âmbito do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD)"**, apresentada pelo mestrando Edson Santana Bezerra, do Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional, à Banca Examinadora constituída pelos membros: Prof. Dr. Alexandre de Souza Corrêa/UFGD (presidente/orientador), Prof. Dr. Etienne Biasotto/UFGD (membro titular externo), Prof.ª Dr.ª Iluska Lobo Braga/UNIR (membro titular externo), Prof. Esp. Alisson Ribas Cirqueira/EBSERH (membro titular externo). Iniciados os trabalhos, a presidência deu a conhecer ao candidato e aos integrantes da banca as normas a serem observadas na apresentação da Dissertação. Após o candidato ter apresentado a sua Dissertação, os componentes da Banca Examinadora fizeram suas arguições. Terminada a Defesa, a Banca Examinadora, em sessão secreta, passou aos trabalhos de julgamento, tendo sido o candidato considerado **APROVADO**. O Presidente da Banca atesta a participação dos membros que estiveram presentes de forma remota, conforme declarações anexas. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Dourados/MS, 27 de março de 2024.

Documento assinado digitalmente
gov.br
ALEXANDRE DE SOUZA CORREA
Data: 27/03/2024 17:44:38-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Alexandre de Souza Corrêa Presidente/orientador	Prof. Dr. Etienne Biasotto Membro Titular Externo (Participação Remota)	Prof.ª Dr.ª Iluska Lobo Braga Membro Titular Externo (Participação Remota)

Prof. Esp. Alisson Ribas Cirqueira Membro Titular Externo (Participação Remota)

(PARA USO EXCLUSIVO DA PROPP)

ATA HOMOLOGADA EM:____/____/_____, PELA PROPP/ UFGD.

ATA HOMOLOGADA PELA PROPP/ UFGD

Dedico este trabalho a minha esposa Márcia Denise e aos meus filhos Edson Júnior e José Vítor, fontes permanentes de apoio e incentivo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a Deus, que, por sua sabedoria, inspirou minhas ações, pois creio que somente por obra e graça do Senhor foi possível concretizar este trabalho.

A minha amada esposa Márcia Denise pela compreensão, carinho e incentivo a mim dispensados nas mais diversas dificuldades que surgiram no decorrer da produção deste trabalho e também nos momentos difíceis da minha vida.

Aos meus queridos filhos, Edson Júnior e José Vítor, por todo o apoio dado ao longo dessa jornada.

A minha querida mãe, Creuza Santana, que sempre me incentivou a estudar e por ser um exemplo de luta e determinação.

Ao meu orientador, Professor Dr. Alexandre de Souza Corrêa, por compartilhar comigo seus conhecimentos e pelas inúmeras contribuições que tanto colaboraram e enriqueceram este trabalho.

Aos professores e membro técnico participantes da Banca de Qualificação e Defesa pela disponibilidade e gentileza em contribuir com esta pesquisa.

Aos colegas de trabalho do HU-UFGD Alisson Ribas, Amaro Mylius, Ronivon Sampaio e Thiago Augusto Betiati pelo auxílio e cooperação no decorrer da realização do mestrado.

A todos os professores do curso pelos conhecimentos compartilhados durante o período em que ministraram as disciplinas.

A todos os colegas, com os quais convivi ao longo do período de curso.

À UFGD e ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP).

Ao HU-UFGD/EBSERH por permitir que me dedicasse quase que exclusivamente à realização deste curso.

Por fim, gostaria de agradecer a todos que, de alguma forma, estiveram comigo nessa caminhada e me ajudaram.

“Tenha sempre em mente que
a sua resolução de atingir
o sucesso é mais importante
que qualquer coisa”.
(Abraham Lincoln)

RESUMO

A sociedade requer cada vez mais serviços públicos adequados, ininterruptos, eficientes, eficazes e efetivos. As dificuldades enfrentadas pela Administração Pública brasileira forçam o Estado a se empenhar em busca da modernização, objetivando a melhoria da qualidade e priorizando o usuário. Dessa forma, as instituições estão se esforçando para alcançar um modelo de gestão fundamentado na governança pública em substituição à antiga cultura organizacional burocrática. A criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) reflete o compromisso da Administração com o rompimento do padrão na gestão dos Hospitais Universitários Federais (HUFs). Tradicionalmente prejudicados pelo financiamento insuficiente, os HUFs alcançaram progressos expressivos no decorrer destes mais de doze anos geridos pela EBSERH, com otimização dos aportes financeiros, implementação do planejamento estratégico, atualização dos processos de gestão e investimentos em infraestrutura e tecnologia. Não obstante os avanços, é possível aprimorar a eficiência dos procedimentos da instituição, principalmente por se tratar de uma rede muito ampla, atualmente com 41 HUFs. Nesse cenário, o presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de gestão de contratos de obras de engenharia no Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD), com base em suas circunstâncias técnicas e econômicas na execução dos serviços, de modo a apresentar uma proposição para a melhoria nos procedimentos de uma forma geral. No que diz respeito à metodologia, a pesquisa é, quanto aos seus objetivos, descritiva, estudo de caso e intervencionista. A abordagem é qualitativa e a natureza, aplicada. Já com referência à coleta de dados, são utilizadas a pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados demonstraram que as atividades de gestão, principalmente as relacionadas a emissão da Ordem de Serviço (OS), medições, alterações contratuais, subcontratações, recebimento do objeto e elaboração de relatórios para a autoridade competente, transcorreram, em sua maioria, de acordo com técnicas adequadas e cumprindo as regulamentações pertinentes. No entanto, algumas falhas pontuais aconteceram na execução destas tarefas. Nesse sentido, com base nas informações apuradas, foram propostos ajustes e correções nestes procedimentos de gerenciamento, a fim de promover uma melhoria nas práticas deste processo.

Palavras-chave: Administração Pública. EBSERH. Gestão. Hospitais Universitários. Infraestrutura.

ABSTRACT

Society is increasingly demanding adequate, uninterrupted, efficient, effective and effective public services. The difficulties faced by the Brazilian Public Administration are forcing the state to strive for modernization, with the aim of improving quality and prioritizing the user. In this way, institutions are striving to achieve a management model based on public governance to replace the old bureaucratic organizational culture. The creation of the Brazilian Hospital Services Company (EBSERH) reflects the Administration's commitment to breaking the pattern in the management of Federal University Hospitals (HUFs). Traditionally hampered by insufficient funding, the HUFs have made significant progress over the more than twelve years they have been managed by EBSERH, optimizing financial contributions, implementing strategic planning, updating management processes and investing in infrastructure and technology. Despite these advances, it is still possible to improve the efficiency of the institution's procedures, especially as it is a very large network, currently with 41 HUFs. Against this backdrop, this study aims to analyze the process of managing engineering contracts at the University Hospital of the Federal University of Grande Dourados (HU-UFGD), based on their technical and economic circumstances in the execution of services, in order to present a proposal for improving procedures in general. In terms of methodology, the research objectives are descriptive, case study and interventionist. The approach is qualitative, and the nature is applied. In terms of data collection, bibliographical and documentary research were used. The results showed that management activities, especially those related to issuing the Work Order (WO), measurements, contract changes, subcontracting, receiving the object and preparing reports for the competent authority, were mostly carried out in accordance with appropriate techniques and in compliance with the relevant regulations. However, there were some occasional flaws in the execution of these tasks. In this sense, based on the information gathered, adjustments and corrections were proposed to these management procedures in order to improve the practices of this process.

Keywords: Public Administration. EBSERH. Management. University Hospitals. Infrastructure.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa contendo as unidades da Rede EBSERH no Brasil.....33
Figura 2 – Organograma da Superintendência.....36
Figura 3 – Organograma da Gerência Administrativa.....37
Figura 4 – Dimensão da gestão e fiscalização de contratos.....61
Figura 5 – Quadro Metodológico.....91
Figura 6 – Fases da Pesquisa.....92

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Investimentos x Execução de Obras na Rede EBSERH (R$).....94
Gráfico 2 - Investimentos x Execução de Obras no HU-UFGD (R$).....95

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Marcos históricos desde a CF, criação da EBSERH até a gestão do REHUF 34
Quadro 2 – Síntese das fases do Planejamento da Contratação.....48
Quadro 3 – Síntese contendo a legislação relativa às licitações 52
Quadro 4 – Resumo das principais tarefas realizadas pela Gestão e Fiscalização contratual...75
Quadro 5 – Conceitos dos elementos integrantes do processo licitatório.....81
Quadro 6 – Contratos de execução de obras celebrados pelo HU-UFGD de 2017 a 2022.....90
Quadro 7 – Alterações ocorridas no contrato 06/2017.....99
Quadro 8 – Subcontratações admitidas e não permitidas.....103
Quadro 9 – Alterações ocorridas no contrato 29/2018.....108
Quadro 10 – Alterações ocorridas no contrato 13/2022.....140
Quadro 11 – Atraso na entrega dos documentos para receber a OS.....144
Quadro 12 – Principais não conformidades encontradas e sugestões de melhorias para a gestão e execução de contratos de obras de engenharia no âmbito do HU-UFGD.....154

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Investimentos x Execução de Obras na Rede EBSERH (R$).....93
Tabela 2 - Investimentos x Execução de Obras no HU-UFGD (R$).....94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

AGU – Advocacia-Geral da União

AL – Alagoas

AP – Anteprojeto de Engenharia

APR – Análise Preliminar de Riscos

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica

ASO – Atestado de Saúde Ocupacional

BDI – Benefício e Despesas Indiretas

CAT – Certidão de Acervo Técnico

CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos

CF – Constituição Federal

CIPA – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes

CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde

COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia

CPF – Cadastro de Pessoa Física

CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

CREA-PR – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná

CRF – Certificado de Regularidade do FGTS

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social

DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

DEOP-MG – Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais

DF – Distrito Federal

DFD – Documento de Formalização da Demanda

DLIH – Divisão de Logística e Infraestrutura Hospitalar

DOU – Diário Oficial da União

EBSERH – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

EC – Emenda Constitucional

ECG/TCE-RJ – Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

EGOV-DF – Escola de Governo do Distrito Federal

EMH – Equipamentos Médico-Hospitalares

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

EPC – Equipe de Planejamento da Contratação

EPI – Equipamento de Proteção Individual

ETPs – Estudos Técnicos Preliminares

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FNS – Fundo Nacional de Saúde

FRE – Ficha de Registro de Empregado

GAD – Gerência Administrativa

GFIP – Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social

GPS – Guia de Recolhimento da Previdência Social

GRF – Guia de Recolhimento do FGTS

HU – Hospital Universitário

HUF – Hospital Universitário Federal

HU-UFGD – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados

IG-SEST – Indicador de Governança – Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais

IN – Instrução Normativa

INCC – Índice Nacional de Custos da Construção Civil

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte

ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOS – Lei Orgânica da Saúde

MEC – Ministério da Educação

MO – Mão de Obra

MP – Medida Provisória

MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MS – Ministério da Saúde

NF – Nota Fiscal

NR – Norma Regulamentadora

OS – Ordem de Serviço

PAC – Plano Anual de Compras

PAE – Plano de Ação Emergencial

PB – Projeto Básico

PBL – Projeto Básico da Licitação

PCMAT – Programa de Condições e Meio Ambiente de Trabalho

PCMSO – Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional

PE – Projeto Executivo

PGR – Plano de Gerenciamento de Riscos

PGRCC – Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil

PIS – Programa de Integração Social

PL – Projeto Legal

PMD – Prefeitura Municipal de Dourados

POP – Procedimento Operacional Padrão

PPRA – Programa de Prevenção de Riscos Ambientais

PROFIAP – Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional

PT – Permissão de Trabalho

RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas

REHUF – Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais

RG – Registro Geral

RJ – Rio de Janeiro

RLCE – Regulamento de Licitações e Contratos da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH

SEFIP – Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social

SEGES – Secretaria de Gestão

SEI! – Sistema Eletrônico de Informações

SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

SIF – Setor de Infraestrutura Física

SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil

SODOBEN – Sociedade Douradense de Beneficência

SOF – Setor de Orçamento e Finanças

SUS – Sistema Único de Saúde

UCON – Unidade de Contratos

UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados

UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora

UMC – Unidade da Mulher e da Criança

UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

UTI – Unidade de Terapia Intensiva

TCU – Tribunal de Contas da União

TRD – Termo de Recebimento Definitivo

TRP – Termo de Recebimento Provisório

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 21
1.1 Problema de pesquisa 23
1.2 Objetivos 25
1.2.1 Objetivo geral 25
1.2.2 Objetivos específicos 25
1.3 Justificativa e relevância da pesquisa 26
1.4 Estrutura do trabalho 27
2 SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL: A CRIAÇÃO DA EBSERH E DO HU-UFGD 29
2.1 A criação, função e dimensão da EBSERH 30
2.2 A criação, função e dimensão do HU-UFGD 34
3 EFICIÊNCIA E GESTÃO DE CONTRATOS EM OBRAS PÚBLICAS 38
3.1 A Administração Pública e seus princípios fundamentais 38
3.2 A eficiência na Administração Pública 41
3.3 Planejamento da Contratação 44
3.4 Licitações e contratos administrativos 49
3.5 A gestão de contratos na Administração Pública 54
3.5.1 Designação do gestor e fiscal do contrato e o poder-dever da Administração 55
3.5.2 Gestão e fiscalização de contratos: aspectos gerais 58
3.5.3 Atividades realizadas pela gestão e fiscalização dos contratos 62
3.5.3.1 Da emissão da Ordem de Serviço 62
3.5.3.2 Das anotações das ocorrências em registros próprios 64
3.5.3.3 Das medições dos serviços 65
3.5.3.4 Das alterações contratuais 66
3.5.3.5 Da autorização para formalizar subcontratações 70
3.5.3.6 Do recebimento do objeto 71
3.5.3.7 Da elaboração de relatórios propondo a aplicação de sanções 73
3.5.4 Disposições finais para a boa gestão e fiscalização contratuais 75
3.6 Gerenciamento de contratos de obras públicas 76
3.7 Planejamento e controle de obras 81
4 METODOLOGIA 86
4.1 Delineamento da pesquisa 86

4.2 Técnica de coleta de dados 88
4.3 Sujeitos da pesquisa e análise de dados..... 91
4.4 Fases da pesquisa 92
5 ANÁLISE SITUACIONAL E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 93
5.1 Contrato 06/2017: construção da 1ª etapa da Unidade da Mulher e da Criança 97
5.1.1 Principais procedimentos realizados e fatos mais significativos encontrados.....97
5.2 Contrato 29/2018: execução do término da ampliação das Salas Administrativas 106
5.2.1 Principais procedimentos realizados e fatos mais significativos encontrados.....107
5.3 Contrato 02/2019: execução da obra de reforma e ampliação da Farmácia.....115
5.3.1 Principais procedimentos realizados e fatos mais significativos encontrados....115
5.4 Contrato 04/2019: execução da obra de reforma e ampliação da Lavanderia.....121
5.4.1 Principais procedimentos realizados e fatos mais significativos encontrados.....121
5.5 Contrato 45/2020: execução do passeio público e melhorias do Entorno.....126
5.5.1 Principais procedimentos realizados e fatos mais significativos encontrados.....127
5.6 Contrato 03/2021: execução do término da reforma e ampliação da Lavanderia.....132
5.6.1 Principais procedimentos realizados e fatos mais significativos encontrados.....133
5.7 Contrato 13/2022: execução do término da reforma e ampliação da Farmácia.....138
5.7.1 Principais procedimentos realizados e fatos mais significativos encontrados.....138
6 RECOMENDAÇÕES 143
6.1 Emissão da Ordem de Serviço (OS).....143
6.2 Medições dos serviços e emissões das respectivas notas fiscais.....145
6.3 Alterações contratuais.....147
6.4 Autorizações de subcontratações.....149
6.5 Recebimento do objeto.....150
6.6 Elaboração de relatórios para a autoridade competente.....152
6.7 Considerações e recomendações de caráter geral..... 153
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 157
REFERÊNCIAS 160
ANEXO A – Vista aérea do HU-UFGD 170
ANEXO B – Fotos da Obra da Unidade da Mulher e da Criança (UMC) 171
ANEXO C – Fotos da Obra das Salas Administrativas 172

ANEXO D – Fotos da Obra da Farmácia (1º contrato)..... 173
ANEXO E – Fotos da Obra da Lavanderia (1º contrato)..... 174
ANEXO F – Fotos da Obra do Passeio Público e Entorno..... 175
ANEXO G – Fotos da Obra da Lavanderia (2º contrato) 176
ANEXO H – Fotos da Obra da Farmácia (2º contrato)..... 177
ANEXO I – Emissão da Ordem de Serviço (OS) 178
ANEXO J – Medições dos serviços..... 179
ANEXO K – Alterações contratuais..... 180
ANEXO L – Recebimento do objeto 181
APÊNDICE A – Contratos de obras celebrados pelo HU-UFGD de 2017 a 2022..... 182
APÊNDICE B – Carta de viabilidade da pesquisa do SIF/HU-UFGD/EBSERH..... 183
APÊNDICE C – Documentos administrativos para a obtenção da OS 184
APÊNDICE D – Planilha contendo os valores para a emissão da nota fiscal..... 186
APÊNDICE E – Documentos administrativos para liberar o envio da nota fiscal.....187
APÊNDICE F – Relatório Técnico.....189

1 INTRODUÇÃO

Ao longo do tempo, os hospitais passaram por um forte processo de transformação, principalmente devido à evolução da medicina, deixando de serem vistos somente como uma instituição filantrópica ou estatal, destinada ao acolhimento de enfermos, para atingir a condição de uma organização complexa, com atribuição não só assistencial, mas também de ensino e pesquisa, como o são os hospitais-escola ou hospitais de ensino, atualmente denominados Hospitais Universitários (HUs)[1] (Carmo; Andrade; Mota, 2007).

No Brasil, a Constituição Federal (CF), promulgada em 1988, estabelece em seu artigo 196 que "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação" (Brasil, 1988). É a partir dela que o Estado iniciou um processo de oferta de serviços públicos hospitalares de forma universal, que atendesse a todos os cidadãos.

Nesse contexto, no ano de 1990 foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS) e, desta forma, os Hospitais Universitários passaram integrar a sua estrutura, deixando de ser unidades somente de ensino, transformando-se, também, em referências na assistência à saúde (Mazeto, 2017). Em 2010, uma outra medida foi tomada em relação aos HUFs[2], com a concepção do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF). Entretanto, percebeu-se a necessidade de solucionar os obstáculos derivados da precariedade e escassez de recursos humanos nos hospitais (Lisboa, 2018).

Nesse sentido, com o intuito de superar estas dificuldades, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) foi instituída no ano de 2011 por meio da Lei nº 12.550 (Brasil, 2011a). A EBSERH tem como atribuição a gestão do REHUF, abrangendo a reestruturação física, a revisão do financiamento da rede, a introdução do planejamento estratégico, o avanço nos processos de gestão, a recuperação do quadro de recursos humanos e o aperfeiçoamento das atividades hospitalares relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão, assim como a assistência à saúde.

[1] A sigla HUs se refere a Hospitais Universitários de forma genérica, podendo ter vínculo estadual, federal, municipal ou até mesmo particular.

[2] Já a sigla HUFs é utilizada especificamente para os Hospitais Universitários Federais ligados às Universidades Federais. Complementando, o Hospital Universitário Federal pode ser denominado HU, mas o estadual, municipal e particular não podem ser chamados HUF.

A EBSERH é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Educação (MEC), incumbida da administração de 41 hospitais de ensino ligados a diversas universidades federais. Presta assistência gratuita, universal, humanizada, resolutiva e de vanguarda, disponibilizando um campo de prática às universidades no desenvolvimento de ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 2011a).

A criação da EBSERH retrata o início da gestão empresarial nos hospitais universitários (Borges; Barcelos; Rodrigues, 2018). Antes, cada hospital operava individualmente como uma divisão da respectiva universidade a que estava vinculado. Desse modo, a empresa busca a eficiência por meio da mudança do padrão de administração burocrática para o de governança pública (EBSERH, 2023a).

De acordo com dados obtidos no *site* do Ministério da Educação (Brasil, 2023a), várias melhorias foram obtidas no decorrer destes mais de doze anos de existência da empresa, especialmente na padronização dos processos referentes às atividades fins da instituição, relacionados à prestação de serviços de assistência à saúde. Estes aperfeiçoamentos fizeram com que a EBSERH alcançasse o nível 1 do Indicador de Governança (IG-SEST) mantido pelo Ministério da Economia (Brasil, 2023b).

O Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD), objeto deste estudo, é uma das unidades pertencentes à Rede EBSERH, cuja adesão ocorreu por meio da assinatura de contrato de gestão em 26 de setembro de 2013. A Superintendência é a instância máxima da gestão do HU-UFGD e a responsável pelas principais decisões administrativas da instituição. A ela estão diretamente vinculadas as gerências Administrativa, de Atenção à Saúde e de Ensino e Pesquisa, além de órgãos suplementares e de assessoria. O Superintendente tem a incumbência de gerir o hospital, sendo escolhido pela Reitoria da universidade, que também faz a indicação ao Presidente da EBSERH para a nomeação ser formalizada (EBSERH, 2023b).

Com referência ao gerenciamento da execução dos contratos de obras de engenharia no âmbito do hospital, esta é realizada por um servidor ou empregado público especialmente designado para o exercício desta atribuição. Sendo assim, dentro do HU-UFGD, especificamente no Setor de Infraestrutura Física (SIF), as atividades de gestão são exercidas pelo gestor de execução do contrato, devidamente auxiliado por fiscais técnicos e administrativos, quando necessário.

Os procedimentos principais referentes à gestão de execução do contrato são, sinteticamente, realizar a coordenação dos trabalhos relacionados à execução contratual, checar

a conformidade dos serviços prestados, solicitar a emissão da Ordem de Serviço (OS)[3], verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, enviar à Unidade de Contratos (UCON) a documentação para formalização dos processos de alteração e/ou prorrogação contratual, fazer o ateste referente a fiel comprovação de despesas, informar à contratada para que apresente nota fiscal, emitir termo para o recebimento do objeto e comunicar à autoridade competente em caso de descumprimento de obrigação contratual (Brasil, 2017).

Nesse contexto, consoante a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2023), a tarefa de gerir estes tipos de contratos e de acompanhar e fiscalizar a execução dos serviços pactuados, além de ser um poder-dever da Administração Pública, representa uma tarefa extremamente importante, visto que tem o propósito de garantir que o objeto contratado seja executado satisfatoriamente, as exigências resultantes sejam concretizadas no tempo e formas corretas e as obrigações contratuais sejam totalmente cumpridas.

Os contratos administrativos firmados pela Administração Pública para a execução de obras ou prestação de serviços, não sendo exceção na EBSERH e no HU-UFGD, constituem um ponto muito crítico. Frequentemente depara-se com controvérsias expostas pela imprensa e também pelos órgãos de controle relativas a processos de licitações e contratos, como exemplo pode-se citar obras públicas cujas conclusões ocorrem com muito atraso ou, ainda pior, que são executadas apenas parcialmente, acabando ao final sendo até abandonadas (ENAP, 2023).

Ainda que aperfeiçoamentos ocorram continuamente, a instituição deve empenhar-se sempre em busca de resultados positivos, não sendo diferente quanto às demandas relacionadas à infraestrutura física deste hospital. Assim, considerando a possibilidade de otimização nos métodos da entidade, identificou-se a necessidade de estudar os processos relacionados ao gerenciamento de contratos de obras de engenharia, verificando-se como as diversas atividades são realizadas, propondo recomendações de ajustes em alguns procedimentos, com vistas a alcançar, quando da detecção de incorreções, uma melhoria na eficiência do processo.

1.1 Problema de pesquisa

A pesquisa foi realizada no HU-UFGD. A opção pelo local se justifica por este pesquisador ser servidor público desta instituição desde 2010 e estar exercendo as suas

[3] **Ordem de Serviço (OS):** é também denominada Ordem de Execução de Serviço ou Autorização de Serviço. Trata-se de um documento utilizado por alguns órgãos públicos que discrimina quais serviços, quantidades e valores da planilha do contrato estão autorizados serem executados em um determinado período de tempo (CGU, 2018). Mais detalhes no item 3.5: A gestão de contratos na Administração Pública.

atividades laborais no Setor de Infraestrutura Física (SIF), unidade integrante da estrutura organizacional do hospital mencionado, desde 2014.

Tendo como base observações realizadas no SIF, verificou-se ser preciso, em um momento inicial, pesquisar o processo de gestão de contratos de obras de engenharia, de tal forma que, se confirmada a ocorrência de falhas, possa se propor, em uma ocasião posterior, adequações em alguns procedimentos, com vistas a obter ganhos na eficiência.

De acordo com Marques (2016), gerir um contrato é administrar e controlar uma ampla variedade de tarefas, como o acompanhamento das ocorrências, o controle de prazos, a confecção e atualização do cronograma para a formalização das alterações contratuais, a proposição de meios para a correção das falhas detectadas e a realização da instrução processual para a imposição de sanções. Compreende também a coordenação e a gerência no que se refere às atribuições relativas à fiscalização técnica e administrativa. Conforme Oiticica (2021), gestão de contratos é o gerenciamento total das atividades relacionadas à sua execução, tais como: exercer a coordenação da fiscalização, providenciar os acréscimos, as supressões e a atualização dos valores contratuais, controlar o prazo de vigência, solicitando a prorrogação, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, assim como encaminhar a documentação da contratada para que seja feito o pagamento dos serviços prestados.

Nesse sentido, a respeito deste tema, Marques (2016), em sua pesquisa sobre o desenvolvimento de um sistema de informação para a gestão e fiscalização de contratos administrativos firmados em uma unidade federal de saúde do município do Rio de Janeiro-RJ, apontou que as principais dificuldades encontradas foram: a existência de uma grande quantidade de normas e regulamentos jurídicos, o que acaba por prejudicar o acompanhamento da execução contratual, a ausência de um programa de capacitação periódica, a ocorrência de uma sobrecarga de trabalho dos colaboradores designados para gerir e fiscalizar os contratos, deficiência na padronização de alguns processos, lentidão das empresas no envio da documentação obrigatória para o regular andamento de alguns procedimentos, cuja continuidade depende da apresentação de documentos de responsabilidade das contratadas, baixa qualidade na prestação dos serviços e descumprimento reiterado dos prazos previstos para conclusão das tarefas.

Oiticica (2021), em seu trabalho desenvolvido acerca da importância dos gestores e fiscais na execução dos contratos administrativos no âmbito da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) do município de Maceió-AL, relatou que os maiores problemas existentes eram: cultura de capacitação rotineira deficitária por oferta irregular de cursos relacionados diretamente ao tema, dificuldade no tocante à compreensão das normas e processos internos

por grande parte dos gestores e fiscais não terem afinidade com a linguagem jurídica, acúmulo das atribuições originais do cargo com as de gestor e fiscal, não participação de gestores e fiscais na etapa de planejamento da contratação, ocorrência frequente de inconsistências na documentação encaminhada pelas contratadas, o que acaba gerando muitas solicitações de correções por parte dos gestores e fiscais, provocando retrabalhos que atrasam o prosseguimento normal do processo, episódios de falhas relativas à qualidade dos serviços prestados e atraso sistemático entre a data da conclusão do objeto e o prazo de entrega inicialmente previsto em contrato.

Com relação ao HU-UFGD, não obstante este adote práticas que possibilitam uma contínua evolução, fazendo com que o desempenho das atividades de gestão e fiscalização de contratos possa ser exitoso, com resultados positivos, deve-se buscar permanentemente melhores performances, eliminando falhas e suprimindo tarefas que não agregam valor.

Nessa perspectiva, considerando que sempre há espaço para otimizar os procedimentos da entidade, permitindo um incremento de produtividade no contexto da Administração Pública, questiona-se, pois, como o processo de gestão de contratos de obras de engenharia pode ser aperfeiçoado no âmbito do HU-UFGD, de forma a melhorar o gerenciamento das respectivas contratações, assegurando-se as suas corretas execuções?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar o processo de gestão de contratos de obras de engenharia no HU-UFGD com base em suas circunstâncias técnicas e econômicas na execução dos serviços, de modo a apresentar uma proposição para a melhoria nos procedimentos de uma forma geral.

1.2.2 Objetivos específicos

- Descrever o processo de gestão de contratos de obras de engenharia realizado no HU-UFGD;
- Identificar eventuais entraves à correta gestão contratual dessa espécie de contratos, examinando os motivos das lacunas relacionadas ao problema;
- Propor adequações em alguns procedimentos de gestão, a fim de promover a melhoria nas práticas deste processo.

1.3 Justificativa e relevância da pesquisa

A eficiência tem como resultado a boa qualidade, pois o seu foco é conseguir o melhor resultado com o menor dispêndio, assim alcançando o objetivo final. Desta forma, o conceito de eficiência se associa com a ideia de método, de processo ou de meio para se chegar a um fim estabelecido.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2021), a eficiência é um princípio expresso definidor de toda a atuação da Administração Pública, integrando a definição legal de serviço público satisfatório. Desta maneira, a ação eficiente não pode acontecer de um juízo de conveniência ou oportunidade administrativas, pois se trata de uma obrigação do gestor, ou seja, não é permitido à Administração Pública justificar que, dentre várias condutas hipoteticamente admissíveis, deixou de optar pela mais eficiente porque julgou conveniente ou oportuno utilizar uma outra, menos eficiente.

A Administração Pública, via de regra, segundo a ENAP (2023), precisa executar obras de engenharia, tanto para construir quanto para reformar ou ampliar as suas instalações, obviamente atendendo ao interesse público e as necessidades a serem supridas. Tais execuções podem ser realizadas por execução direta ou indireta, sendo esta última, a que a entidade contrata com terceiros através de licitação, a forma mais utilizada. Nessa perspectiva, considerando ser imprescindível o atendimento ao princípio da eficiência e a obrigatoriedade de gerir os contratos, é essencial prover iniciativas para melhorar a operacionalização destes processos.

Por outro lado, as questões de infraestrutura, aí incluídas as execuções de obras, constituem uma fatia considerável com relação ao total de investimentos da empresa. As despesas oriundas dos investimentos são bastante representativas, sendo que na EBSERH, no ano de 2022, os gastos com execução de obras atingiram 21,25% quando comparados ao montante dos investimentos. Já no HU-UFGD alcançaram 28,76% (EBSERH, 2023c).

Além disso, os Hospitais Universitários Federais são instituições de relevância pública, que atendem exclusivamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), únicas em algumas regiões do país, que prestam serviços altamente especializados à população, com qualidade e tecnologia de ponta, garantindo, também, o suporte técnico necessário aos programas mantidos por diversos centros de referências regionais e à gestão de sistemas de saúde pública de alta complexidade e de elevados custos operacionais, sendo importantes estruturas de formação de recursos humanos na área da saúde, prestando apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão das instituições federais de ensino superior às quais estão vinculados (EBSERH, 2023d).

Em adição a estas questões, também deve-se considerar o fato de que as empresas públicas, como a EBSERH, não estão imunes de virem a ser responsabilizadas subsidiariamente pela inadimplência das suas contratadas no caso destas não quitarem corretamente as verbas previdenciárias e trabalhistas de seus colaboradores (Brasil, 2008a). Assim, é necessário que gestores de contratos atuem de forma preventiva com relação a fiscalização do cumprimento das obrigações legais da prestadora de serviço como empregadora.

Ainda seguindo essa orientação, a exigência de serem tomadas providências para atenuar eventuais irregularidades nos procedimentos relacionados à gestão destes tipos de contratos torna-se ainda mais necessária por este hospital atender exclusivamente por meio do SUS, de forma que a gestão eficiente ganha maior relevância, considerando que problemas nesse processo podem impactar exatamente a saúde dos pacientes que precisam dos serviços ofertados por esta instituição.

Desta maneira, a proposição se justifica no contexto do setor público, visto que tem a intenção de propor uma melhoria na qualidade da gestão dos contratos de obras caso sejam mesmo constatadas falhas nos procedimentos que serão estudados, podendo vir a ser útil não somente no hospital pesquisado, mas futuramente também poderá ser adaptado para aplicação em outras unidades da rede hospitalar e até mesmo em outros órgãos da Administração Pública. A escolha do local e do tema do estudo também se justificam por este pesquisador ser servidor público do quadro efetivo desta instituição desde novembro de 2010 e por estar exercendo as suas atividades laborais no Setor de Infraestrutura Física (SIF), unidade integrante da estrutura organizacional do referido hospital, desde junho de 2014.

1.4 Estrutura do trabalho

Está organizado em sete seções, começando pela parte introdutória que faz uma abordagem preliminar sobre o tema. Logo na sequência são apresentados os seguintes conteúdos: problema de pesquisa, objetivo geral, objetivos específicos e a justificativa para se empreender a pesquisa.

As duas próximas seções apresentam o referencial teórico que foi utilizado como base para o desenvolvimento deste trabalho. Na quarta são expostos os procedimentos metodológicos aplicados. A quinta examina a situação-problema, onde se exibe o modelo vigente de gestão, detalhando-se de forma ampla como os processos são realizados no âmbito do setor pesquisado no tocante ao tema estudado.

A sexta seção contempla as recomendações, visando a obtenção de melhorias nos mecanismos de gestão dos contratos de obras de engenharia. Em seguida são mostradas as considerações finais relativas à pesquisa, ocorrendo a sua conclusão por meio da exibição das referências, anexos, apêndices e relatório técnico.

2 SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL: A CRIAÇÃO DA EBSERH E DO HU-UFGD

O início da organização da assistência à saúde em prol da população brasileira ocorreu na época do Brasil colonial, por meio dos padres jesuítas da Companhia de Jesus (Lisboa, 2018). Estes religiosos eram os responsáveis pelos atendimentos aos necessitados, sendo que alguns deles eram físicos, outros cirurgiões, barbeiros ou boticários. No entanto, a maioria aprendia mesmo com a prática, ou seja, exercendo as atividades assistenciais propriamente ditas (Laprega, 2015).

Laprega (2015), relata que a primeira Santa Casa de Misericórdia foi fundada por Brás Cubas, com o auxílio de moradores, na Vila de São Vicente, em 1543. Posteriormente surgiram as de Vitória, Salvador, Olinda e Rio de Janeiro, respectivamente em 1545, 1549, 1560 e 1582. Contudo, de acordo com Araújo e Leta (2014), apenas um século e meio mais tarde, precisamente em 1738, é que foi inaugurado de modo oficial o Hospital da Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro. Dessa maneira, apesar de existirem hospitais no país, estes, até o início do século XIX, eram sobretudo assistencialistas.

Em 1808, com a família real estabelecida no Brasil, ocorreram as primeiras experiências de integração ensino-assistência, com a criação da Escola de Cirurgiões, que depois se tornou a Faculdade de Medicina da Bahia. No entanto, a associação formal entre hospitais e escolas médicas ocorreu somente em 1892, quando a Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro disponibilizou leitos hospitalares para a Faculdade de Medicina, de forma a possibilitar treinamento prático aos seus alunos (Carmo; Andrade; Mota, 2007).

Consoante exposto por Araújo e Leta (2014), o Hospital São Vicente de Paulo, localizado em Belo Horizonte, Minas Gerais e inaugurado em 1928, foi o primeiro hospital-escola registrado no Brasil, sendo cedido formalmente à Escola de Medicina em 1931. Ainda conforme as autoras (p. 1266), "[...] a partir da segunda metade do século XX, dezenas de outros hospitais-escola vinculados às universidades foram fundados por todo o país".

Depois de suas institucionalizações, os hospitais passaram por um forte processo de transformação, especialmente em virtude do progresso da medicina, deixando de serem vistos apenas como uma instituição filantrópica, reservada ao acolhimento de enfermos, para alcançar a condição de uma entidade complexa, por vezes destinada não só à assistência, mas também ao ensino e à pesquisa, como o são os hospitais-escola ou hospitais de ensino, mais conhecidos, desde a década de 1930, como Hospitais Universitários (HUs). Esse tipo de instituto hospitalar integra os serviços usuais de assistência médica com o ensino e a investigação na área da saúde, sendo, geralmente, ligados a uma universidade ou escola de medicina (Lisboa, 2018).

2.1 A criação, função e dimensão da EBSERH

Em 1988, atendendo ao artigo 196 da Constituição Federal, em que a saúde dos brasileiros é direito de todos e dever do Estado formular políticas públicas que viabilizem esta prerrogativa, foi instituído o Sistema Único de Saúde (SUS) e, em conformidade com Mazeto (2017), ocorreu uma reorganização na política de saúde, assistência e previdência social, que passaram a integrar o sistema de seguridade social brasileiro. Essa estrutura retratou uma evolução no tocante à proteção social, que se distanciou da lógica do seguro social e criou um conjunto de ações integradas a fim de proporcionar o acesso aos direitos sociais.

Segundo Gomes (2016), com o advento do SUS e a definição de que haveria equidade e integralidade no atendimento a toda população brasileira, os Hospitais Universitários (HUs) passaram a compor essa estrutura e, desse modo, deixaram de ser unidades somente de ensino e se tornaram, simultaneamente, referências em assistência à saúde. Esta situação foi regulamentada por meio da Lei nº 8.080 de 1990, também conhecida como Lei Orgânica da Saúde (LOS), tendo sido estabelecido expressamente em seu artigo 45 que:

> Os serviços dos Hospitais Universitários e de Ensino integram-se ao Sistema Único de Saúde – SUS, mediante convênio, respeitada sua autonomia administrativa em relação ao patrimônio, aos recursos humanos e financeiros, ensino, pesquisa e extensão, nos limites conferidos pelas instituições a que estejam vinculados (Brasil, 1990).

Em vista disso, conforme Laprega (2015), a Constituição e a LOS definiram os Hospitais Universitários e de ensino como partes integrantes do SUS mediante convênio, sem perderem suas autonomias e independentemente das instituições a que estivessem vinculados. Este foi o primeiro acontecimento relevante quanto a interação entre os Ministérios da Educação e da Saúde, que, posteriormente ao ajustamento, firmaram uma aliança com o intuito de aumentar as atividades de complexidade elevada, realizadas pelos Hospitais Universitários Federais (HUFs).

Salienta-se que os HUFs, por possuírem melhores estruturas, são considerados modelos no atendimento de média[4] e alta[5] complexidade, acolhendo a grande maioria da população. Tal

[4] **Média complexidade:** é um dos três níveis de atenção à saúde, considerados no âmbito do SUS. É composta por ações e serviços que visam atender aos principais problemas e agravos de saúde da população, cuja complexidade da assistência na prática clínica demande a disponibilidade de profissionais especializados e a utilização de recursos tecnológicos, para o apoio diagnóstico e tratamento (Brasil, 2007).

[5] **Alta complexidade:** conjunto de procedimentos que, no contexto do SUS, envolve alta tecnologia e alto custo, objetivando propiciar à população acesso a serviços qualificados, integrando-os aos demais níveis de atenção à saúde (básica, que caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde e de média complexidade) (Brasil, 2007).

fato provocou uma sobrecarga nessas instituições, principalmente pela precariedade no planejamento, na organização e no financiamento necessários para a execução das ações (Mazeto, 2017).

Mazeto (2017), ainda destaca que a partir da metade da década de 1990, a questão financeira tornou-se um grande problema para os Hospitais Universitários, pois essa estruturação acabou não sendo integralmente respeitada, já que a ideia inicial era que tais hospitais fossem financiados pelo Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS). Acontece que houve descumprimento em alguns quesitos, tais como o congelamento da tabela de procedimentos do SUS, a falta de concurso público para contratação de pessoal, provocando a admissão de vínculos de trabalho diversos, assim como a redução do financiamento por parte do governo federal, fazendo com que a verba repassada ficasse muito aquém daquela que era necessária ao custeio das despesas e serviços.

Na tentativa de equacionar tais dificuldades ou ao menos minimizá-las, foi lançada uma ação conjunta pelos Ministérios da Saúde e Educação, com vistas ao desenvolvimento de um programa de reestruturação dos HUFs por meio da criação de uma comissão interinstitucional, estabelecida pela Portaria Interministerial MS/MEC/MCT[6]/MPOG[7] nº 562, de 12 de maio de 2003, composta por representantes do governo e da sociedade civil organizada, cujo objetivo era avaliar a situação dos hospitais no sentido de reorientar e reformular as políticas públicas para o setor (Lisboa, 2018).

Ainda nesse cenário, Gomes (2016, p. 28), acrescenta:

> Inseridos nesse contexto, o MEC e o Ministério da Saúde (MS) instituíram em parceria alguns programas, como forma de amenizar essa crise, a exemplo do Programa de Reestruturação dos Hospitais de Ensino do MEC no Sistema Único de Saúde (SUS) e do Programa de Reestruturação dos Hospitais de Ensino no âmbito do SUS.

Simultaneamente à estratégia visando a reestruturação dos hospitais, providências para equilibrar as despesas e a separação entre assistência e ensino tiveram continuidade. Isto posto, com o objetivo de fornecer maior maleabilidade, rapidez e independência à gestão desses estabelecimentos de saúde, a Secretaria de Planejamento e Orçamento do MEC, por intermédio da Portaria nº 04, de 29 de abril de 2008, procedeu a emancipação orçamentária dos HUFs, promovendo-os à condição de unidades gestoras e orçamentárias, diminuindo o controle normativo e aumentando o grau de compromisso dos seus administradores (Brasil, 2008b; Lisboa, 2018).

---

[6] **MCT:** Ministério da Ciência e Tecnologia.
[7] **MPOG:** Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

Na sequência, mais uma medida foi tomada em relação aos Hospitais Universitários. Por meio do Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010, foi concebido o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários (REHUF), cujo artigo 2º destaca que o seu objetivo foi o de criar condições materiais e institucionais para os HUFs desempenharem seus atributos em relação às dimensões de ensino, pesquisa, extensão e assistência à saúde (Brasil, 2010a).

Por conseguinte, a partir da legitimação do REHUF, os HUFs obtiveram recursos específicos para melhoria das suas estruturas físicas e compra de equipamentos, proporcionando um incremento na inovação tecnológica (Lisboa, 2018). Ainda segundo este mesmo autor, com a implantação do REHUF, faltava ao governo equacionar os problemas decorrentes da fragilização e carência de recursos humanos nos hospitais, que há muito sofriam com a necessidade de recomposição do seu quadro de pessoal e substituição dos trabalhadores terceirizados, pois estas situações contribuíam para o fechamento de leitos e a redução na quantidade de procedimentos executados. Foi dada mais importância para esta temática a partir de 2008, ocasião em que o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou que o governo apresentasse uma solução rápida e definitiva para a questão.

Diante desse panorama, Andreazzi (2013), relata que em 31 de dezembro de 2010 foi enviada ao Congresso Nacional uma Medida Provisória, a MP nº 520, criando a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares sob a forma de sociedade anônima com capital social representado por ações ordinárias nominativas, integralmente sob propriedade da União, cujas atividades de prestação de serviços de assistência médico-hospitalar e laboratorial encontravam-se integralmente no âmbito do SUS (Brasil, 2010b). Após intensa mobilização da comunidade universitária, em virtude da possibilidade de perda da autonomia, a MP nº 520 foi rejeitada por decurso de prazo, obrigando o governo federal a reeditar uma nova versão, aprovada sob a forma da Lei nº 12.550 de 15 de dezembro de 2011 (Andreazzi, 2013).

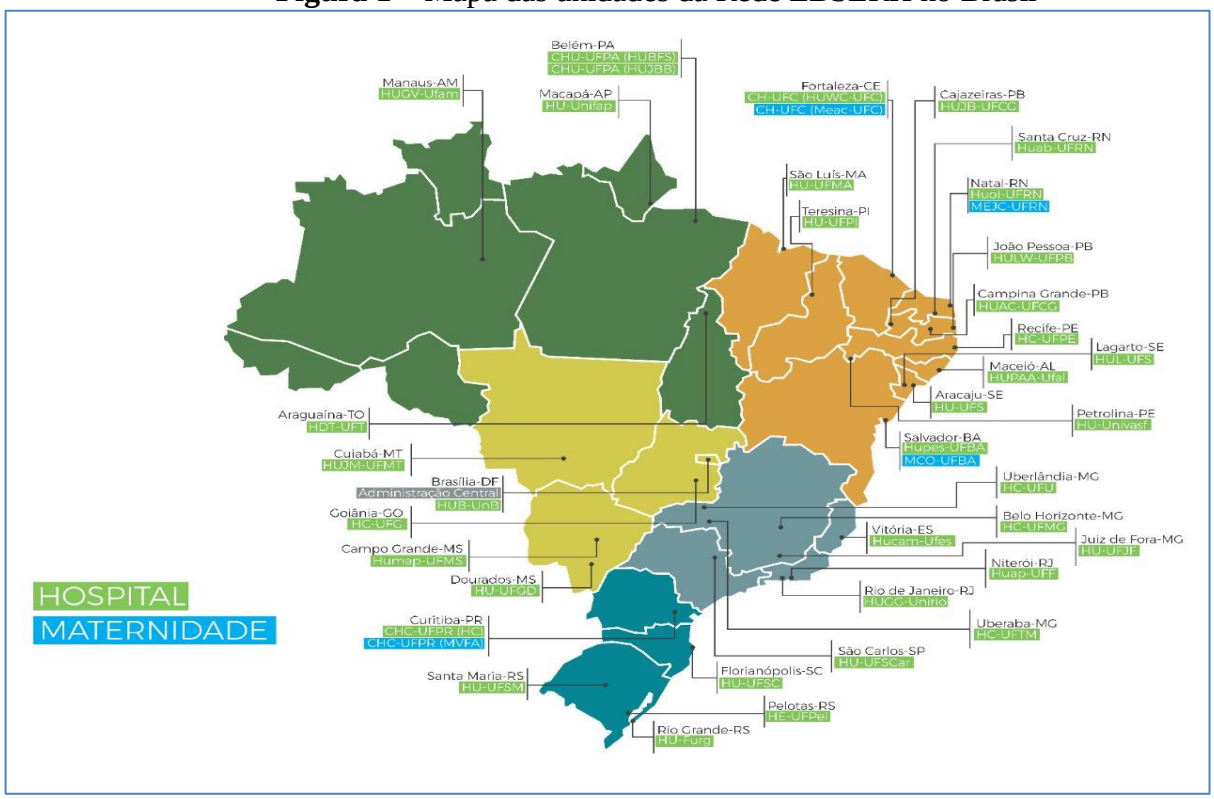
Lisboa (2018), complementa, dizendo que a Lei nº 12.550 autorizou definitivamente a criação da EBSERH, que teve, na sequência, o seu Estatuto Social aprovado por meio do Decreto nº 7.661, de 28 de dezembro de 2011, fazendo parte da sua competência regular a composição, as atribuições e o funcionamento dos órgãos que integram a empresa (Brasil, 2011b).

A EBSERH é uma empresa pública, sediada em Brasília (DF), dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Educação, com capital social integralmente sob a propriedade da União, tendo a finalidade de prestar serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à

comunidade, bem como fornecer às instituições públicas federais de ensino ou congêneres, o ensino-aprendizagem e a formação de pessoal no campo da saúde pública. Da mesma forma, a prestação de serviços de assistência à saúde encontra-se incorporada ao SUS, promovendo o desenvolvimento das atividades de assistência à saúde e respeitando as orientações da Política Nacional de Saúde de responsabilidade do Ministério da Saúde (Brasil, 2011a).

A rede de Hospitais Universitários Federais é formada por 51 hospitais associados a 36 Universidades Federais. Destes, 41 hospitais são vinculados à Rede EBSERH por meio da assinatura de contrato de gestão, sendo apoiados na questão da assistência, ensino e pesquisa. Na Figura 1 é ilustrada a localização dos HUFs no Brasil administrados pela empresa (EBSERH, 2023d).

Figura 1 – Mapa das unidades da Rede EBSERH no Brasil



Fonte: EBSERH (2023d).

Com a sua criação, a EBSERH passou a ser a gestora do REHUF, conforme delegação estipulada pela Portaria nº 442/2012 do Ministério da Educação, sendo da sua competência executar ações no sentido de otimizar a gestão dos HUFs, assegurando a reestruturação física e tecnológica, além de sanar o problema da carência em sua força de trabalho. Mais que isso, os HUFs mantêm relacionamento orçamentário tanto com o MEC, já que seguem as diretrizes da Política Nacional de Educação Superior, quanto com o MS, na medida em que suas atividades de assistência à saúde são realizadas conforme as regras do SUS. Em complemento, têm a

missão de realizar a qualificação da gestão financeira e orçamentária dos hospitais a ela subordinados, promovendo assistência à saúde e formação profissional (EBSERH, 2023d).

O Quadro 1 sintetiza alguns momentos importantes, desde o advento da Constituição Federal de 1988, passando pela criação da EBSERH e finalizando com a concessão da delegação para a EBSERH ser gestora do REHUF:

Quadro 1 – Marcos históricos, desde a CF, criação da EBSERH, até a gestão do REHUF

Data	Ação política	Acontecimento
05/10/1988	Promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil.	Criação do Sistema Único de Saúde (SUS), descentralização do sistema de saúde e integralidade no atendimento.
19/09/1990	Concepção da Lei nº 8.080/1990, também conhecida como Lei Orgânica da Saúde (LOS).	Estabelecimento da integração dos serviços dos hospitais universitários e de ensino ao SUS por meio de convênio.
12/05/2003	Instituição da Portaria Interministerial MS/MEC/MCT/MPOG nº 562/2003.	Criação de comissão interinstitucional, cujo objetivo foi avaliar e diagnosticar a situação dos HUFs, no intuito de reorientar e formular a Política Nacional para o setor.
29/04/2008	Estabelecimento da Portaria MEC nº 04/2008.	Emancipação orçamentária dos HUFs, promovendo-os à condição de unidades gestoras e orçamentárias.
27/01/2010	Criação do Decreto nº 7.082/2010.	Instituição do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários (REHUF).
31/12/2010	Envio da Medida Provisória (MP) nº 520/2010 para o Congresso Nacional.	Esta MP aprovava a criação da EBSERH, contudo, em razão do decurso de prazo, foi rejeitada.
15/12/2011	Sancionada a Lei nº 12.550/2011.	Esta lei autorizou, em caráter definitivo, a criação da EBSERH.
28/12/2011	Instituído o Decreto nº 7.661/2011.	Aprovação do Estatuto Social da EBSERH.
25/04/2012	Estabelecimento da Portaria MEC nº 442/2012.	Delegação concedida à EBSERH para ser gestora do REHUF.

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em Brasil (1988, 1990, 2003, 2008, 2010a, 2010b, 2011a, 2011b, 2012).

2.2 A criação, função e dimensão do HU-UFGD

A estrutura física do atual Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD) foi inaugurada no ano de 2002. A sua implantação e funcionamento tiveram início em 2003, quando foi chamado Santa Casa de Dourados, sendo mantida pela Sociedade Douradense de Beneficência (SODOBEN). Em 2004, a Santa Casa de Dourados tornou-se o Hospital Universitário de Dourados, passando a ser gerido pela Fundação Municipal de Saúde, sob a tutela da Prefeitura Municipal de Dourados (PMD), conforme acordos estabelecidos com a sua provedora anterior, a SODOBEN (EBSERH, 2023e).

Através da Lei Municipal nº 3.118, de 27 de junho 2008, a PMD autorizou a doação do espaço à UFGD para que utilizasse as suas construções em atendimento hospitalar por meio do

SUS e também atividades de hospital-escola. Tendo o Ministério da Educação (MEC) aprovado o recebimento da cessão, o Conselho Universitário da UFGD permitiu a criação do órgão suplementar Hospital Universitário, que passou a compor a estrutura administrativa da Universidade (EBSERH, 2023e).

Desta forma, a UFGD passou a gerir o HU-UFGD a partir 1º de janeiro de 2009. Assim, o hospital passou a ser vinculado aos Ministérios da Educação e da Saúde, sendo custeado pelos três níveis de governo: o federal, o estadual e o municipal (EBSERH, 2023e).

Em 26 de setembro de 2013, por meio do contrato de gestão nº 03/2013, o HU-UFGD aderiu à Empresa de Serviços Hospitalares (EBSERH), que, como já relatado anteriormente, é vinculada ao MEC, tendo sido criada em 2011 com o objetivo específico de gerir os HUFs. O HU-UFGD é uma unidade de saúde pública de referência da macrorregião de Dourados, atendendo 33 municípios e uma população aproximada de 880 mil pessoas, incluindo a comunidade indígena. Além do mais, presta serviços assistenciais e hospitalares exclusivos para o SUS, destacando-se também como hospital de ensino ligado à UFGD (EBSERH, 2023e).

Com uma capacidade de 167 leitos operacionais[8], o HU-UFGD possui estrutura composta por clínicas de internação, unidades de tratamento intensivo, unidades de pronto atendimento, centro cirúrgico e obstétrico, além de serviços de apoio ao diagnóstico, tais como imagenologia, laboratório de análises clínicas e unidades de apoio, como serviço de nutrição e dietética, farmácia e lavanderia hospitalar. O HU-UFGD realizou, em 2022, 8.790 internações, 3.340 cirurgias, 45.082 consultas ambulatoriais, 6.946 exames de imagem e 274.163 laboratoriais (EBSERH, 2023c; Diretoria de Ensino, Pesquisa e Atenção à Saúde, 2023).

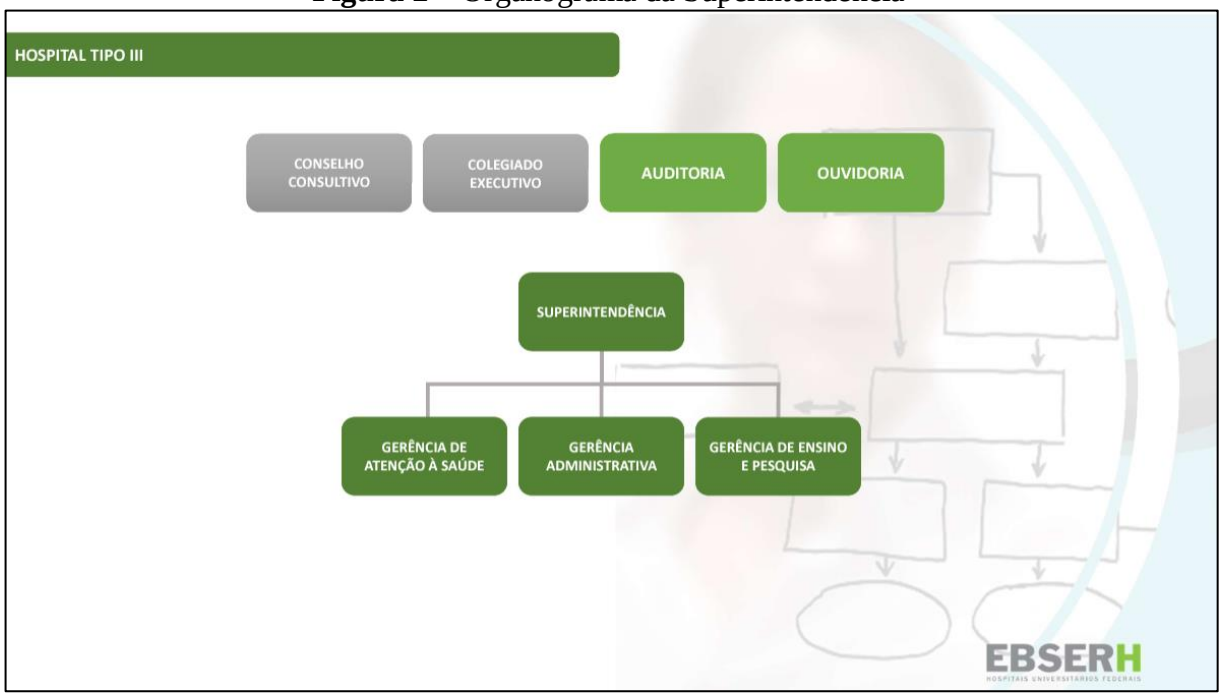
A força de trabalho do hospital é composta por 731 empregados públicos concursados e 341 servidores públicos cedidos pela UFGD. Além dos empregados com vínculo direto, 349 colaboradores terceirizados executam serviços de limpeza, conservação, vigilância, copa, cozinha, recepção, higienização de enxovais, condução de veículos oficiais e manutenção de equipamentos (HU-UFGD/EBSERH; Divisão de Gestão de Pessoas; Unidade de Contratos, 2023).

O estabelecimento possui uma área construída de 23.702,80 m²[9] em um terreno de 150.000 m², além de contar com um parque tecnológico constituído por 2.231 equipamentos médico-hospitalares, de acordo com informações fornecidas pelo Setor de Infraestrutura Física e Engenharia Clínica (HU-UFGD/EBSERH; Setor de Infraestrutura Física; Engenharia Clínica, 2023).

[8] Dados extraídos do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil (DATASUS, 2023).
[9] M² (m²): metro quadrado.

Parte do organograma do HU-UFGD é mostrado nas Figuras 2 e 3 a seguir:

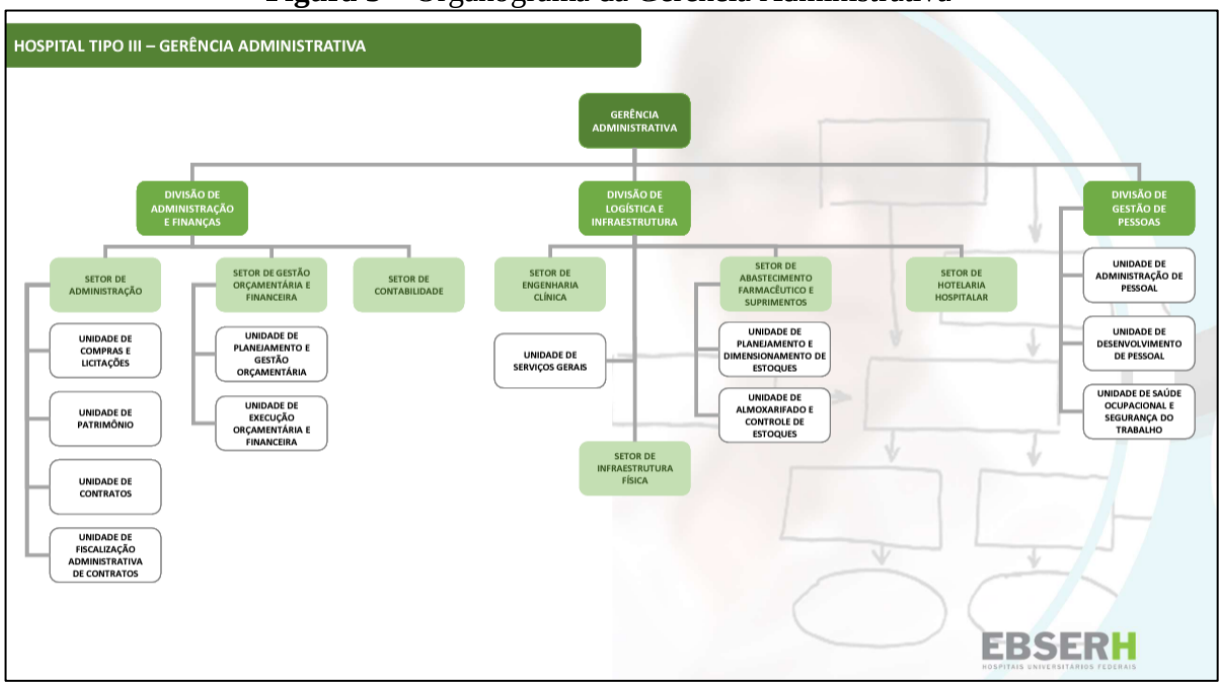
Figura 2 – Organograma da Superintendência



Fonte: EBSERH (2023b).

Na Figura 2, é possível observar a estrutura de governança dos níveis mais elevados da instituição. A Superintendência é a autoridade máxima administrativa da unidade hospitalar, sendo de sua incumbência as principais deliberações gerenciais no âmbito da entidade. A Figura 3 mostra o organograma da Gerência Administrativa.

Figura 3 – Organograma da Gerência Administrativa



Fonte: EBSERH (2023b).

Na Figura 3, visualiza-se a unidade encarregada de gerir a infraestrutura do hospital, que é o Setor de Infraestrutura Física (SIF). Esta seção está subordinada hierarquicamente à Divisão de Logística e Infraestrutura Hospitalar (DLIH), que, por sua vez, faz parte da Gerência Administrativa (GAD). Quanto às relações institucionais, o SIF responde administrativamente à sua respectiva filial, possuindo autonomia na execução dos seus processos de trabalho.

O SIF é o responsável pelas demandas da instituição relacionadas ao campo da engenharia, sendo incumbido de subsidiar tecnicamente a gestão do hospital na condução do planejamento estratégico. Também gerencia projetos referentes a obras e serviços de engenharia, coordena manutenção e ativos, assim como administra suprimentos relacionados à infraestrutura. Para executar os processos de trabalho, o SIF possui, em seu quadro próprio, profissionais de arquitetura, engenharia e suporte administrativo. Além disso, os seus processos finalísticos são realizados por empresas contratadas por meio de procedimentos licitatórios para propósitos específicos, cabendo ao SIF o planejamento, a gestão e a fiscalização destes contratos administrativos.

3 EFICIÊNCIA E GESTÃO DE CONTRATOS EM OBRAS PÚBLICAS

3.1 A Administração Pública e seus princípios fundamentais

Em conformidade com Mantovani (2019), pode-se conceituar Administração Pública como toda tarefa do Estado que tem a finalidade de trabalhar em benefício do interesse público. Consoante Bresser-Pereira (2001), a Administração Pública diz respeito à máquina estatal, isto é, ao agrupamento formado por um governo e seus colaboradores administrativos, regulamentado por um sistema jurídico.

De acordo com Di Pietro (2023), essencialmente, são dois os significados em que se emprega mais frequentemente a expressão Administração Pública. No aspecto formal, refere-se ao conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes públicos responsáveis por desempenhar a atividade administrativa. Já no âmbito material, caracteriza-se por ser a soma de todas as incumbências necessárias ao atendimento dos serviços públicos em sua totalidade, sendo, neste caso, a própria função administrativa. Esta mesma autora define a Administração Pública como a atividade concreta e imediata que o Estado produz, sob regime jurídico parcial ou integralmente público, para o alcance dos interesses coletivos.

Pode-se perceber que a Administração Pública é todo o arranjo do Estado, orientado ao fornecimento de serviços, tendo como objetivo a assistência e o bem-estar à coletividade, uma vez que apresenta como principais atributos: o dever do exercício, a proteção, a conservação e a melhoria dos serviços, bens e interesses coletivos (Albuquerque, 2017).

Nessa perspectiva, Meirelles (2016), afirma que a Administração Pública não pratica atos de governo, realiza apenas atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, conforme a incumbência do órgão e de seus agentes. Assim, o governo desempenha uma atividade política autônoma para o exercício de atos administrativos específicos com atuação independente, preservando a sua autoridade política segundo a Constituição e a Administração Pública executa consoante a responsabilidade técnica e legal, de modo imparcial, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica, conduzindo-se em obediência à hierarquia.

Meirelles (2016, p. 69), complementa que:

> A Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo. [...]. Governo e a Administração, como criação abstratas da Constituição e das leis, atuam por intermédio de suas entidades (pessoas jurídicas), de seus órgãos (centros de decisão) e de seus agentes (pessoas físicas investidas em cargos e funções).

De acordo com Alexandrino e Paulo (2021), no Brasil é utilizado o modelo formal de Administração Pública. Dessa forma, apenas é Administração Pública, juridicamente, aquilo que o ordenamento jurídico brasileiro determina, não importando a atividade que se realize.

Nesse sentido, a Administração Pública é composta especificamente: (a) pelos órgãos componentes da chamada administração direta, constituída pelas estruturas integrantes do arranjo de uma pessoa política que executam função administrativa; e (b) pelas entidades da administração indireta, que, por sua vez, são as autarquias[10], as fundações públicas[11], as empresas públicas[12] e as sociedades de economia mista[13] (Alexandrino; Paulo, 2021).

Bräunert (2014), declara que a Administração Pública gere por intermédio de normas de caráter geral e regras específicas, vinculadas a alicerces chamados princípios e, também, amparadas nestes. Por conseguinte, para que as leis possam ser compreendidas, é preciso que se conheça a sua origem, isto é, os seus princípios jurídicos. Estes compõem a fonte e a base das normas, visto que estão contidas nestas e das quais não podem ser desmembradas enquanto a lei estiver vigente.

Desse modo, a Administração Pública é regida por princípios basilares explícitos que são os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais encontram-se expostos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal (CF).

De acordo com o princípio da legalidade, a Administração Pública somente pode fazer o que é autorizado por lei. O artigo 5º, inciso II da Constituição Federal determina que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (Brasil, 1988). Consequentemente, não é permitido à Administração Pública, por mero ato administrativo, conceder direitos de qualquer tipo, instituir deveres ou fixar proibições aos administrados; para tanto ela subordina-se à lei (Di Pietro, 2023).

Conforme Meirelles (2016), o princípio da impessoalidade ou finalidade obriga que o administrador público só realize o ato para o seu fim legal, e este é exclusivamente o que a norma jurídica estabelece explícita ou potencialmente como o seu objetivo, de modo impessoal.

---

[10] **Autarquias:** são entidades da Administração Pública indireta, dotadas de personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e autonomia administrativa, criadas por lei específica para o exercício de competências estatais determinadas (Alexandrino; Paulo, 2021, p. 40).

[11] **Fundações públicas:** pode-se definir a fundação instituída pelo Poder Público como o patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de autoadministração e mediante controle da Administração Pública, nos limites da lei (Di Pietro, 2023, p. 584).

[12] **Empresa pública:** é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios (Brasil, 2016a).

[13] **Sociedade de economia mista:** é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta (Brasil, 2016a).

O referido princípio deve ser compreendido no sentido de excluir a publicidade pessoal de dirigentes ou servidores públicos no tocante às suas realizações. E a finalidade terá continuamente um objetivo determinado e irrenunciável de qualquer ato administrativo: o interesse público.

Segundo Bandeira de Mello (2010), de acordo com o princípio da moralidade, a Administração Pública é obrigada a atuar seguindo regras éticas. Desobedecê-las resultará em violação ao próprio ordenamento jurídico, constituindo ilegalidade que sujeita a conduta corrompida a anulação, visto que tal princípio alcançou a condição de inclusão no texto legal conforme o artigo 37 da CF. Nessa perspectiva, a Administração deverá agir em relação aos administrados com honestidade e lealdade, sendo-lhe vedada qualquer comportamento dissimulado e ardiloso, produzido de modo a confundir, prejudicar ou reduzir o exercício de direitos por parte dos cidadãos. Sendo assim, o princípio da moralidade não é uma referência à moral comum, mas está relacionado aos valores morais abrigados nas normas jurídicas.

Relacionado ao princípio da publicidade, consoante Alexandrino e Paulo (2021), apresenta dois significados. O primeiro refere-se a obrigatoriedade de publicação oficial, como condição de eficácia, dos atos administrativos que devam gerar impactos externos e dos atos que causem encargo para o patrimônio público. Em outras palavras, até que seja publicado, o ato que deva sê-lo fica apenas impedido de produzir os efeitos que lhe são próprios, no entanto, não caracteriza um ato inválido. Já o segundo diz respeito a exigência de transparência da atuação administrativa, cujo significado é mais amplo do que a simples imposição de publicação oficial de atos da gestão, embora também tenha a intenção de promover, da forma mais abrangente possível, o controle da Administração Pública pelos administrados.

O princípio da eficiência, de acordo com Meirelles (2016), impõe que a atividade administrativa seja realizada com presteza, excelência e produtividade operacional. É o princípio da função administrativa mais recente, pois não se satisfaz em ser executada somente com legalidade, exige resultados positivos da Administração Pública e atendimento adequado às demandas da coletividade. Complementa Di Pietro (2023), dizendo que a eficiência é princípio que se soma aos outros exigidos da Administração, não podendo ser priorizado perante os demais, principalmente no que diz respeito à legalidade, sob pena de graves ameaças à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Estes princípios, de acordo com Carvalho Filho (2015), deverão ser obrigatoriamente observados por todas as pessoas administrativas de qualquer dos entes federativos, porque se constituem em diretrizes fundamentais da ação administrativa, ou, em outros termos, os alicerces da atividade pública. Nessa perspectiva, reforçam Alexandrino e Paulo (2021), tais

princípios não são simples sugestões, programas opcionais ou cartas de intenções, ou seja, são normas jurídicas que devem ser respeitadas obrigatoriamente, e, em caso de desobediência, resultam em punições legais concretas, como a anulação de um ato administrativo ou sanção disciplinar do agente público.

3.2 A eficiência na Administração Pública

Fazer a gestão e a fiscalização contratual não envolve somente obedecer ao princípio da legalidade, ou seja, se os procedimentos estão em conformidade com a legislação e os regulamentos devidos. Compreende também os aspectos da eficiência, eficácia e efetividade, isto é, inclui checar se os resultados desejados estão sendo alcançados a um custo razoável, se as metas e finalidades estão sendo atingidas e se os usuários ficaram satisfeitos com os serviços que lhes são fornecidos (Escola Nacional de Administração Pública, 2023).

Nesse sentido, os termos eficiência, eficácia e efetividade, de acordo com esta mesma autora, são empregados na gestão e fiscalização dos contratos administrativos do seguinte modo: eficiência significa otimizar os recursos disponíveis, resolver problemas, reduzir custos e evidenciar os métodos e procedimentos; eficácia quer dizer alcançar resultados, fazer as coisas necessárias, maximizar o uso dos recursos e ressaltar os objetivos; já efetividade é exibir resultados globais positivos ao longo do tempo, assim como permanecer no mercado. No presente estudo será utilizado o vocábulo eficiência e, em razão disso, este termo será detalhado na sequência.

De acordo com Pinto e Coronel (2017), a eficiência manifestou-se simultaneamente às teorias iniciais na esfera administrativa, como na Teoria da Administração Científica, em que Frederick Taylor se dedicou a pesquisar sobre os tempos e movimentos para aperfeiçoar a produtividade do trabalhador, assim como por Max Weber na Teoria Burocrática, que discutiu a eficiência relacionada à estrutura organizacional. Isso se deve ao fato de que a abordagem pioneira da Administração tinha como ênfase a gestão dos recursos produtivos e do trabalho.

Ainda em conformidade com estes mesmos autores, para a Administração Clássica, a eficiência era o ponto central expresso nas teorias. Então era evidente que a noção de equilíbrio do ambiente dentro e fora das organizações era importante, por isso o ponto principal era nos meios, porque se entendia que os procedimentos faziam parte de uma conjuntura de estabilidade, regularidade e precisão. Assim sendo, a eficiência é uma perspectiva adotada com o intuito de estabelecer que uma organização utiliza de modo produtivo os seus recursos e,

nesse caso, quanto mais eficiente é uma organização, maiores serão seus resultados e economias ao empregar tais meios.

A nível de Brasil, a implantação do modelo de Administração Pública chamado de "administração gerencial" aconteceu especialmente a partir de meados da década de 1990. Desejava-se que essa forma de administração sucedesse, pelo menos em parte, o modelo clássico da nossa Administração Pública denominada "administração burocrática", cujo destaque maior incide sobre o princípio da legalidade (Alexandrino; Paulo, 2021).

Nesse sentido, de acordo com Bresser-Pereira (2001), a administração pública gerencial surgiu como um modo de combater a crise fiscal; como uma tática para diminuir custos e tornar mais eficiente a administração dos diversos serviços das organizações públicas de responsabilidade do Estado, além de priorizar amplamente o cidadão, com vistas a alcançar resultados cada vez mais positivos.

Secchi (2009, p. 354), declara que "a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseada em valores de eficiência, eficácia e competividade". Ainda segundo Bresser-Pereira (2017), a passagem da administração burocrática para a gerencial foi uma reação muito clara à necessidade de elevar a eficiência e reduzir as despesas dos amplos serviços sociais universais de educação, saúde e previdência social que o Estado passara a exercer.

A eficiência está diretamente associada com a ideia de se executar alguma coisa do melhor modo possível, propondo-se a alcançar o máximo custo-benefício em relação ao uso dos insumos existentes (Silva, 2008). Nessa perspectiva, "a inclusão expressa da eficiência como princípio a nortear a Administração Pública passou a significar novos contornos à conformação do Estado brasileiro" (Santos, 2014, p. 51). Esta inserção realizou-se somente em 1998, através da Emenda Constitucional 19/1998, que objetivava a instituição de um modelo gerencial de administração, em substituição ao burocrático em vigor (Bulos, 1998). Este princípio impõe que os administradores ajustem os seus atos, de modo a realizá-los no menor custo possível, sujeitando os dirigentes a monitorar e aferir se os resultados alcançados geraram melhorias e bem-estar aos interesses públicos (Pereira Júnior; Dotti, 2007).

Em consonância com o que foi exposto anteriormente, reproduz-se, na sequência, o *caput* do artigo 37 da Carta da República:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** (grifou-se) (Brasil, 1988).

Ainda de acordo com Alexandrino e Paulo (2021), o princípio da eficiência está ligado ao modelo de administração pública em que se favorece a verificação de resultados, com incremento da autonomia dos entes administrativos e diminuição dos controles de atividades-meio, identificando-se com a conceituação de administração gerencial, que tem como fundamento central justamente o princípio da eficiência.

Nesse mesmo sentido, Alexandrino e Paulo (2021, p. 221) explicitam:

> A noção de eficiência vincula-se à de economicidade, princípio expresso no art. 70, *caput*, da Carta de 1988, concernente ao controle financeiro da administração pública. Deve-se buscar que a prestação de serviços públicos (em sentido amplo) ocorra do modo mais simples, mais rápido e mais econômico, sempre com vistas à obtenção de uma ótima relação custo/benefício na atividade da administração. O administrador deve procurar a solução que mais se coadune com a satisfação plena do interesse público, levando em conta o melhor aproveitamento possível dos recursos disponíveis, conforme essa análise dos custos envolvidos e dos benefícios correspondentes.

O conceito de eficiência se associa com a ideia de método, de processo ou de meio para se chegar a um fim estabelecido. Na eficiência administrativa, o centro da preocupação está no melhor modo de se fazer algo, levando em consideração o emprego responsável das matérias-primas à disposição e a rentabilidade desejada (Silva, 2008).

As organizações públicas devem buscar, continuamente, a otimização dos seus processos institucionais, e, consequentemente, obter a melhoria da eficiência na execução das suas atividades, de modo que, em consonância com o que ensina Di Pietro (2023), o referido princípio expõe dois lados: um referente ao modo de ação do agente público, do qual se espera a melhor performance para obter melhores rendimentos; e o outro relativo à maneira de organizar e estruturar a Administração Pública, também com a finalidade de atingir excelentes resultados na prestação dos serviços públicos. Nessa mesma linha, Chiavenato (2014, p. 161), afirma que a "eficiência é uma relação entre custos e benefícios, ou seja, entre os recursos aplicados e o produto final obtido; é a razão entre o esforço e o resultado, entre a despesa e a receita, entre o custo e o benefício resultante". Este mesmo autor manifesta que a escolha da alternativa mais eficiente, dentre as possíveis soluções, é objetivo do processo.

Seguindo um direcionamento similar, são acrescentados posicionamentos de outros autores a respeito do referido tema: Eficiência, assim definida por Matheus de Carvalho (2018, p. 78): "é produzir bem, com qualidade e com menos gastos. Uma atuação eficiente da atividade administrativa é aquela realizada com presteza e, acima de tudo, um bom desempenho funcional". Por sua vez, Torres (2004), afirma que eficiência é a concretização dos objetivos desejados na realização de determinada ação do Estado, com evidente preocupação acerca dos mecanismos utilizados para alcançar a finalidade da atividade estatal. Nesse mesmo sentido,

diz Juarez Freitas (2015, p. 85): “O administrador público está obrigado a trabalhar tendo como parâmetro o ótimo”.

Logo, a incumbência do administrador é buscar os meios mais econômicos e viáveis para maximizar os resultados e minimizar os custos, ficando sob sua responsabilidade a adoção da solução que seja a melhor possível sob o ponto de vista econômico, salientando-se que há maior relevância nas hipóteses onde é conferida discricionariedade a determinados atos, já que a opção escolhida deverá se basear no mandamento constitucional em que o interesse público seja satisfeito de forma eficiente.

Pode-se concluir, portanto, que o objetivo do princípio da eficiência é garantir que os serviços públicos sejam executados em sintonia com as demandas da sociedade que os custeia, pois frequentemente há um procedimento ideal ao longo do processo licitatório com resultados satisfatórios, contudo, se não forem realizadas uma gestão e uma fiscalização eficientes, há uma enorme probabilidade de o recurso público ser comprometido. Assim, como a contratação é um mecanismo de aplicação do recurso, o administrador público deve dispensar cuidado especial à gestão de sua execução, de forma que a finalidade da contratação seja totalmente atingida, utilizando o dinheiro público de modo eficiente.

3.3 Planejamento da contratação

A existência de uma demanda dá início ao processo de contratação pública. A primeira providência da etapa preparatória é detectar a necessidade da Administração, ou seja, compreender de forma apropriada aquilo que a Administração precisa atender ou suprir enquanto necessidade. Esse é o ponto de partida de tudo. É da constatação desta carência que qualquer ação deve começar (Mendes, 2012).

Altounian (2016), afirma que o primeiro passo para qualquer empreendedor é definir um programa de necessidades, levando em consideração os recursos disponíveis. É preciso que se tenha o universo potencial de projetos a serem realizados, complementado pelo resultado esperado e a previsão de custos para cada proposta. A finalidade é que sejam suprimidas as opções inviáveis sob a perspectiva técnica, econômica ou social e escolhidos os empreendimentos que melhor se apresentarem favoráveis e adequados.

Nesse sentido, o planejamento é de suma importância, uma vez que integra as várias fases do procedimento licitatório, sendo medida que legalmente se impõe ao gestor público. É deste planejamento que se origina o cumprimento dos princípios fundamentais, assim como se previnem contratações indevidas por meio de dispensa de licitação sob a argumentação de

emergência ou urgência, tão questionadas pelos Tribunais de Contas (Escola Nacional de Administração Pública, 2023).

Não obstante o planejamento, a licitação e a execução do contrato sejam etapas independentes, é preciso planejar adequadamente a instrução do processo de licitação, de forma a satisfazer as necessidades demandadas pela Administração Pública no contexto disponibilizado pelo mercado e em consonância com as normas e dispositivos legais referentes ao objeto licitado, visando minimizar possível comprometimento devido a ocorrências de episódios inesperados, mas perfeitamente previsíveis (ENAP, 2023).

Assim, conforme o Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais (DEOP-MG, 2014), as etapas inseridas na fase preliminar à licitação são essenciais para a tomada de decisão de licitar, ainda que costumeiramente sejam menosprezadas. Tais estágios têm o intuito de identificar necessidades, estimar recursos e selecionar a melhor opção para a execução da obra ou a prestação do serviço, de modo que passar para as demais fases da licitação sem a indicação favorável da viabilidade do empreendimento – obtida na fase preliminar – pode ocasionar a perda de recursos públicos pela impossibilidade de execução, por dificuldades para o seu término ou efetiva futura utilização.

Nesse contexto, de acordo com a ENAP (2023), a dinâmica do planejamento da contratação deverá ser realizada observando-se as etapas a seguir: (a) solicitação da área requisitante por meio do documento de formalização da demanda, contendo as justificativas devidas; (b) formação da equipe para condução do planejamento; (c) desenvolvimento de estudos técnicos preliminares visando obter a melhor solução para atendimento à necessidade da área; (d) realização de gerenciamento de riscos que possam impactar na efetividade da contratação como um todo; e (e) elaboração de documentos contendo as especificações técnicas da contratação, como Anteprojeto de Engenharia (AP)[14] e Projeto Básico (PB)[15], com suas respectivas pesquisas de preços.

Com referência à fase de formalização da demanda, gerada pela Administração, Colegiado Executivo, Alta Gestão ou outras instâncias e requisitada pela unidade responsável, de acordo com o tipo de contrato, que pode ser de aquisição, prestação de serviços continuados, obras de engenharia, entre outros, a sua materialização se inicia com a elaboração, pela unidade

[14] **Anteprojeto de Engenharia (AP):** peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do Projeto Básico, contendo os elementos técnicos que permitam a caracterização da obra ou do serviço e a elaboração e comparação, de forma isonômica, das propostas a serem ofertadas pelos particulares (EBSERH, 2022a).

[15] **Projeto Básico (PB):** documento necessário para a contratação de obras e serviços de engenharia, contendo parâmetros e elementos descritivos para subsidiar as etapas de Seleção de Fornecedor e de Gestão do Contrato (EBSERH, 2022a). Mais detalhes no Quadro 4 – Conceitos dos elementos integrantes do processo licitatório.

requisitante, do Documento de Formalização da Demanda (DFD), que deverá contemplar: justificativa da necessidade da contratação, explicitando a opção pela terceirização dos serviços; a quantidade a ser contratada; a previsão da data em que a contratação deve estar disponível para ser executada; a indicação de colaboradores que integrarão a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC); a designação do coordenador da EPC e daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação; assim como a aprovação da chefia do setor responsável (EBSERH, 2022a).

Quanto à EPC, esta é o conjunto de colaboradores que possuem as habilidades necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação, o que compreende conhecimentos sobre características técnicas e de utilização do objeto, licitações e contratos. Esta equipe é responsável por produzir a documentação necessária para a realização de um novo procedimento licitatório. Em complemento, também é recomendável que a gestão e fiscalização do contrato sejam feitas por profissionais que tenham participado da EPC, bem como os integrantes da EPC devem ter ciência expressa das suas respectivas designações antes de serem formalmente indicados pela autoridade competente (Brasil, 2017).

Já os Estudos Técnicos Preliminares (ETPs), produzidos pela EPC com base nas informações consolidadas no documento que formaliza a demanda, de acordo com Brasil (2021) e a EBSERH (2022a), deverá conter:

a) descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido;

b) demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento da organização;

c) detalhamento dos requisitos técnicos da contratação;

d) referência a outros instrumentos de planejamento do HU-UFGD;

e) estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

f) cálculo aproximado do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e das documentações que lhes dão sustentação, as quais poderão encontrar-se em anexo classificado, caso a Administração opte por manter o seu sigilo até a conclusão da licitação;

g) o orçamento de referência do custo global de obras e serviços de engenharia deverá ser obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), no caso de construção civil em geral, devendo ser observadas as peculiaridades geográficas;

h) se inviável a definição dos custos, a estimativa do valor global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos da Administração Pública Federal, em publicações técnicas especializadas, em banco de dados e sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado;

i) os eventuais componentes de custo que não estejam previstos no SINAPI ou nas outras tabelas, deverão ter seu referencial de preços estimado com base no procedimento básico para realização de pesquisa de preços regulamentado por norma própria;

j) levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar;

k) descrição da solução com nível de detalhamento preliminar;

l) justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

m) demonstrativo dos resultados pretendidos;

n) providências a serem adotadas previamente à celebração do contrato;

o) descrição de possíveis impactos ambientais contemplando as respectivas medidas mitigadoras;

p) declaração da viabilidade ou não da contratação e avaliação da necessidade de classificação do ETP como sigiloso.

Com relação ao gerenciamento de riscos, é o processo realizado para identificar, avaliar, tratar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, com o propósito de fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização (ENAP, 2023). Em conformidade com Brasil (2016b), risco é a possibilidade de ocorrência de um evento que venha a impactar no cumprimento dos objetivos, sendo medido em termos de impacto e probabilidade.

A responsabilidade pelo gerenciamento de riscos compete à EPC, devendo abranger as fases de procedimento da contratação, ou seja, desde o planejamento da contratação até a gestão do contrato. O gerenciamento de riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos, devendo ser produzido ao final da elaboração do ETP e atualizado quando do término da confecção do PB, após a fase de seleção do fornecedor e em caso da ocorrência de eventos relevantes quando da etapa de gestão do contrato (Brasil, 2017).

Relacionado aos documentos contendo as especificações técnicas da contratação, o AP e o PB, de acordo com a EBSERH (2022a), deverão ser elaborados pela EPC a partir do ETP e do gerenciamento de riscos.

O AP, confeccionado no caso de contratação integrada, deve englobar: demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação da demanda dos usuários, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relativas ao nível de serviço desejado; condições de solidez, de segurança e de durabilidade;

prazo de entrega; estética do projeto arquitetônico; padrões de adequação ao interesse público; proposta de concepção da obra; projetos anteriores ou estudos preliminares que fundamentaram a criação proposta; levantamento topográfico e cadastral; relatórios de sondagem e memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de modo a definir parâmetros mínimos para a contratação (EBSERH, 2022a).

O PB deve conter: definição do objeto; justificativa da contratação; descrição da solução como um todo; requisitos da contratação; regime de execução ou forma de fornecimento; necessidade de formalização de termo de contrato; modelos de execução do objeto e de gestão de contrato contendo inclusive a forma de controle e fiscalização contratual, bem como as condições de entrega; critérios de medição e pagamento, considerando também as condições de aceitação do objeto; forma e regras de seleção de fornecedor; indicação do sigilo do orçamento ou, caso decidida a sua divulgação, as estimativas detalhadas dos preços; definição das responsabilidades das partes; sanções administrativas; garantia de execução do contrato, do produto ou serviço; padrões de sustentabilidade ambiental; parâmetros e índices de reajustes; adequação orçamentária; subcontratação e consórcios; alteração subjetiva e matriz de riscos, se cabível (EBSERH, 2022a).

Isto posto, pode-se afirmar que a fase de planejamento da contratação, que somente se encerra com o envio do processo totalmente instruído à área de compras, é essencial, pois planejar a aquisição de materiais e a contratação de obras e serviços é a base para uma gestão efetiva da Administração Pública, em que a qualidade do planejamento determinará as diretrizes para uma boa ou má gestão.

O Quadro 2 apresenta um resumo das etapas do planejamento da contratação:

Quadro 2 – Síntese das fases do Planejamento da Contratação

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA
▼
DESIGNAÇÃO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO
▼
ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES
▼
GERENCIAMENTO DE RISCOS – MAPA DE RISCOS
▼
ANTEPROJETO DE ENGENHARIA – PROJETO BÁSICO

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em Brasil (2017, 2021); EBSERH (2022a); ENAP (2023).

3.4 Licitações e contratos administrativos

O setor privado e a Administração Pública, afirma Bräunert (2014), têm se valido de modo considerável da colaboração de terceiros para cumprir seus objetivos, tanto com relação a compras de produtos diversos quanto com referência à execução de serviços e obras. Contudo, por carência de estrutura própria adequada, a Administração Pública utiliza, com mais evidência, a terceirização para melhor satisfazer aos seus propósitos.

De acordo com este mesmo autor, a forma mais frequente de efetivar o acordo entre a Administração Pública e o particular, com o intuito de realizar uma atividade, é o contrato administrativo, que necessita, normalmente, de um procedimento seletivo anterior, designado de licitação.

A licitação é todo um complexo procedimento administrativo formal, organizado em regras e critérios estipulados pela Administração Pública em instrumento próprio, com o propósito de escolher entre diversas propostas apresentadas, a mais vantajosa, ou seja, aquela que cumpre todas as imposições determinadas no edital[16], alcançando-se a igualdade de participação e oportunidades entre os interessados (Bräunert, 2014).

A prescrição mais geral existente na estrutura jurídica brasileira sobre a necessidade de a Administração Pública promover licitação antes das suas contratações encontra-se no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, cujo texto é transcrito abaixo:

> XXI - ressalvados os casos especificados 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 (Brasil, 1988, grifou-se).

Tendo isso em vista, via de regra, as contratações públicas são concretizadas por meio de procedimento licitatório, ressalvadas as hipóteses devidamente previstas no dispositivo legal. Nesse sentido, a primeira legislação a regulamentar o art. 37 e o inciso XXI da CF, instituindo a normatização genérica acerca das licitações e contratos administrativos no âmbito da Administração Pública dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, foi a Lei nº 8.666/1993. A referida legislação regulou as normas gerais até 30/12/2023 e ainda rege os procedimentos licitatórios iniciados antes desta data cujos entes

[16] **Edital de licitação:** é o documento que contém as determinações e ações específicas para determinado procedimento licitatório (TCU, 2014).

públicos optaram por utilizá-la. A partir de 31/12/2023, os novos processos passaram a utilizar a Lei nº 14.133/2021, sobre a qual será realizado um breve comentário mais à frente.

No que concerne a área de abrangência da Lei nº 8.666/1993, encontra-se disciplinado em seus arts. 1º e 2º, reproduzidos na sequência:

> Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
> Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
>
> Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.
> Parágrafo único. Para os fins desta Lei, 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).

Continuando a abordagem desse mesmo tema, a Constituição Federal, em seu artigo 173, parágrafo 1º, inciso III, trouxe a previsão da instituição de um estatuto jurídico exclusivo para as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica, tratando, dentre outros conteúdos, sobre licitações. Com base nesse dispositivo, surgiu a Lei nº 13.303/2016, estabelecendo regras a respeito de licitações e contratos, específicos para tais tipos de organizações (Di Pietro, 2023).

O artigo 1º da lei mencionada encontra-se transcrito logo abaixo:

> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos (Brasil, 2016a).

De acordo com Alexandrino e Paulo (2021), a Lei nº 13.303/2016 estipula que, além das normas gerais sobre licitações e contratações que ela previamente já dispõe, as empresas públicas e sociedades de economia mista sob sua regência publiquem e mantenham atualizado um regulamento interno de licitações e contratos em sintonia com tais regras genéricas, conforme determinado em seu art. 40 nestes termos:

> Art. 40. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível com o disposto nesta Lei, especialmente quanto a:

> [...]
> IV - procedimentos de licitação e contratação direta (Brasil, 2016a).

Nesse contexto, para regulamentar e atender aos princípios constitucionais do processo licitatório, em 28 de junho de 2018, por meio da Resolução nº 71, aprovada pelo Conselho de Administração da Rede EBSERH, foi publicada a primeira versão do Regulamento de Licitações e Contratos da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares[17] (a atualização mais recente ocorreu em 28/04/2022), que naturalmente é aplicável ao HU-UFGD e demais unidades hospitalares da Empresa. Tal normativa, em seus arts. 1º e 2º, estabelece que:

> Art. 1º Este regulamento tem por objetivo definir e disciplinar os procedimentos de contratação de bens, serviços e obras, de alienação de bens e de formalização de convênios no âmbito da EBSERH, nos termos da Lei nº 13.303/2016 e do Decreto nº 8.945/2016.
>
> Art. 2º As contratações serão precedidas de licitação, ressalvados os casos previstos neste regulamento, e destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento (EBSERH, 2022a).

Por outro lado, a Lei nº 14.133/2021, promulgada em 1º de abril de 2021, trata-se da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos que substituiu a Lei 8.666/1993, a 10.520/2002 (Pregão) e a 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações – RDC). Esta nova normativa entrou em vigor de modo definitivo em 31/12/2023, visto que a antiga lei, a de nº 8.666/1993, foi revogada exatamente na data acima. Ressalta-se que até a completa supressão da Lei nº 8.666/1993, as entidades tinham a opção de empregar qualquer um destes diplomas legais em seus processos licitatórios, no entanto não podiam mesclar os dispositivos nos procedimentos individuais, de maneira que era permitido aplicar somente uma das duas normativas (Alexandrino; Paulo, 2021).

Na Lei nº 14.133/2021, de acordo com Di Pietro (2023), os propósitos da licitação são exibidos no artigo 11, a saber: assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, garantir tratamento isonômico e a justa competição entre os licitantes, evitar o sobrepreço ou os preços manifestamente inexequíveis e o superfaturamento, incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

O Quadro 3 apresenta, resumidamente, os dispositivos legais aplicados às licitações públicas mencionadas neste trabalho.

[17] Mais detalhes no item 3.5: A gestão de contratos na Administração Pública.

Quadro 3 – Síntese contendo a legislação relativa às licitações

Dispositivo legal	Período de vigência	Objetivo
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.	De 21/06/1993 a 30/12/2023. (Foi revogada em 31/12/2023, mas ainda rege os procedimentos licitatórios iniciados antes da revogação, cujos entes públicos optaram por utilizá-la).	Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.	De 30/06/2016 até o momento presente.	Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Regulamento de Licitações e Contratos da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), emitido em 28 de junho de 2018 e revisado em 28/04/2022.	De 19/07/2018 (data da publicação no Diário Oficial da União) até o momento atual.	Define e disciplina os procedimentos de contratação de bens, serviços e obras, de alienação de bens e de formalização de convênios no âmbito da EBSERH, nos termos da Lei nº 13.303/2016.
Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.	De 01/04/2021 até o momento presente (a partir de 31/12/2023 substituiu a Lei nº 8.666/1993 em caráter definitivo).	Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange: os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa e os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública (não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016).

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (1993, 2016a); EBSERH (2018); Brasil (2021).

Logo após a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, a próxima etapa é pactuar o contrato administrativo. Dessa maneira, segundo Meirelles (2016), toda licitação conduz a um contrato cujo propósito é uma obra, um serviço, uma compra ou uma alienação de interesse público. A licitação é o antecedente básico do contrato administrativo que, por sua vez, é o resultante óbvio da licitação, sendo esta a ferramenta administrativa preliminar ao futuro ajuste e exigência para a sua formalização.

Contrato administrativo, em conformidade com Marçal Justen Filho (2014, p. 918), é "o acordo de vontades destinado a criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações, tal como facultado legislativamente e em que pelo menos uma das partes atua no exercício da função administrativa".

Alexandrino e Paulo (2021), definem contrato administrativo como o acordo entre a Administração Pública, agindo na condição de poder público, e particulares, celebrado conforme as diretrizes estabelecidas pela própria administração contratante, em consonância

com o interesse público e regido principalmente pelo direito público. Para estes mesmos autores, a marca distintiva dos contratos administrativos é a presença de privilégios que podem ser exercidos pela Administração Pública contratante perante o particular contratado. Essas prerrogativas são chamadas cláusulas exorbitantes e derivam de normas de direito público que colocam a Administração em posição de superioridade nos contratos administrativos.

Nesse cenário, com fundamento na Lei nº 14.133/2021, são relacionadas algumas cláusulas que colocam a Administração Pública na condição de supremacia em relação ao particular:

a) Imposição de garantia (artigo 90, § 1º);
b) Possibilidade de realizar alteração unilateral (artigo 104, I);
c) Prerrogativa de extinção unilateral (artigo 104, II);
d) Fiscalização da execução contratual (artigo 104, III);
e) Execução de sanções por inexecução contratual (artigo 104, IV);
f) Assunção imediata do objeto contratado (artigo 139, I) (Brasil, 2021).

O contrato administrativo apresenta os seguintes atributos: consensual, formal, oneroso, comutativo e *intuitu personae.* O consensual estabelece que todos os envolvidos concordem com os requisitos ali definidos, ocorrendo um pacto de vontades, onde os participantes aceitem o que foi ajustado em contrato. Com relação ao formal, significa que as disposições serão expostas por escrito. Já no oneroso é determinado que seu pagamento seja realizado conforme fixado em contrato. Quanto ao comutativo, ficam estipulados os fatores benéficos aos participantes de modo uniforme e recíproco. Por fim, no *intuitu personae,* o cumprimento do contrato deve ser realizado pelo próprio contratado, sendo proibida, a princípio, a sua substituição por outro ou a transferência da avença (Meirelles, 2016).

Em conformidade com Di Pietro (2023), as principais modalidades de contratos administrativos de direito público são os de: concessão de serviço público, a de obra pública, a de uso de bem público, a patrocinada, a administrativa, o contrato de prestação ou locação de serviços, o de obra pública, o de fornecimento, o de empréstimo público e o de função pública.

Os contratos celebrados por empresas públicas (como é o caso da EBSERH e consequentemente do HU-UFGD) e sociedades de economia mista, segundo Alexandrino e Paulo (2021), são disciplinados pela Lei nº 13.303/2016, também chamada Lei das Estatais.

Nesse sentido, o artigo 68 da referida lei dispõe que: “Os contratos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas, pelo disposto nesta Lei e pelos preceitos de direito privado” (Brasil, 2016a).

Em vista disso, os contratos administrativos das empresas estatais são geridos por regras de direito privado. Os referidos ajustes possuem diversas características, como possibilidade de as entidades contratantes aplicarem diretamente penalidades aos particulares por elas contratados e prerrogativa de exigir a apresentação de garantias. Em compensação, não permitem alterações ou rescisões unilaterais, não admitem ocupações temporárias de bens móveis, imóveis, pessoal e serviços relacionados ao objeto do contrato, além de não facultar atenuação em benefício da empresa estatal no caso da exceção do contrato não cumprido[18] (Justo, 2020).

Isto posto, a Lei nº 13.303/2016 surgiu para aprimorar as questões de liberdade de escolha e autonomia contratual, proporcionando uma perspectiva mais competitiva e autossuficiente para as empresas estatais. Neste contexto, Zymler (2017), afirma que a plena independência da Administração nos contratos orientados por esta lei pode ser salientada pela soberania de estipular três cláusulas principais ao ajuste, a saber: as especificações das infrações (artigo 69, inciso VI); as hipóteses de rescisões contratuais entre as possibilidades do artigo 83, e os instrumentos para modificação das suas condições (artigo 69, inciso VII); e o compartilhamento dos riscos da contratação por meio da criação de uma matriz de riscos (artigo 69, inciso X).

3.5 A gestão de contratos na Administração Pública

A Administração Pública, em conformidade com Silva (2015), não conclui as tarefas referentes à contratação assim que a licitação é homologada, nem tampouco quando o contrato é assinado. Aliás, é a partir desse instante que a Administração deve proceder com muito zelo ao gerenciamento da execução, assegurando-se que os propósitos iniciais sejam cumpridos. De nada adianta ter êxito no procedimento licitatório e não garantir a devida gestão e fiscalização dos contratos, sempre com vistas a atingir um objetivo maior, que é a preservação do interesse público.

[18] **Exceção do contrato não cumprido** ou ***exceptio non adimpleti contractus*****:** significa que nos contratos bilaterais, nenhum dos contratantes, antes de cumprida a sua obrigação, pode exigir o adimplemento da do outro (Carvalho Filho, 2015).

Logo após a formalização do contrato, de acordo com Mendes (2012), compete à Administração determinar que o contratado cumpra o encargo tal como estabelecido no edital. Executado rigorosamente o encargo, a Administração deve pagar a remuneração em conformidade com o que foi previsto na proposta. Há cumprimento do contrato quando cada uma das partes efetiva o que foi acordado.

De acordo com Pércio (2020), é plausível encontrar uma licitação que pode ser apontada como legítima, com escolhas acertadas, cujo procedimento propriamente dito foi eficiente e eficaz, todavia tendo como correspondência um contrato ineficiente e ineficaz em virtude de não ter sido gerido e fiscalizado adequadamente, até mesmo podendo conter diversas modificações contratuais resultantes de negligências.

Nessa perspectiva, finalizado o processo licitatório e assinado o contrato, começa a etapa conclusiva dos procedimentos relativos à execução de obras, aquisição de serviços, compra de bens, alienações, concessões, permissões e locações. Esta, de fato, é a fase da realização efetiva, cujo início ocorre com a emissão da ordem de serviço, no caso de obras ou prestação de serviços ou por outros meios, conforme especificado em cláusula contratual (Lima, 2006).

Assim sendo, consoante a Escola de Governo do Distrito Federal (EGOV-DF, 2021), o êxito nas contratações públicas não resulta apenas de um projeto básico ou termo de referência impecável, de uma licitação que assegure a seleção da proposta mais favorável para o ente público ou de um contrato baseado em disposições que proporcionem o sucesso da execução contratual. É preciso, acima de tudo, o compromisso daqueles que executam os contratos, ou seja, os gestores e fiscais, pois, caso contrário, os procedimentos mencionados anteriormente acabarão não sendo tão efetivos.

3.5.1 Designação do gestor e fiscal do contrato e o poder-dever da Administração

Conforme Sampaio (2022), a gestão e a fiscalização de contratos são mecanismos que forçam a Administração a aferir como as obras e serviços contratados estão sendo executados ou os produtos comprados. Especificamente no caso de obras e serviços, toda contratação deve ser antecedida da designação de servidor ou empregado público que terá a incumbência de geri-los ou fiscalizá-los. Em complemento, Bräunert (2014), afirma que o acompanhamento da execução e fiscalização é poder-dever da Administração Pública e nele está inserido a prerrogativa de fiscalizar, orientar, intervir e interditar as atividades realizadas em

desconformidade com as cláusulas contratuais, impondo as penalidades cabíveis à empresa inadimplente.

Este mesmo autor também explana que acompanhar a execução e a fiscalização do contrato administrativo, além de ser um direito e um dever da Administração Pública, deve ser realizada de forma contínua pela contratante e seus representantes, sempre com o propósito de verificar se o objeto está sendo cumprido satisfatoriamente, adotando providências para sanar eventuais dificuldades ou ajustar o contrato às reais demandas da Administração.

Reforça Marçal Justen Filho (2014), dizendo que a Administração Pública tem a obrigação legal de fiscalizar e gerir os seus contratos administrativos por intermédio de fiscais e gestores. Dessa maneira, a Administração tem o privilégio e também o encargo de acompanhar cuidadosamente o desempenho da contratada. O dever de garantir os direitos fundamentais não é compatível com uma atuação passiva da contratante, ou seja, caso a contratada não realize de modo correto a prestação estipulada, a Administração deverá agir imediatamente.

Nesse contexto, segundo este mesmo autor, a atividade permanente de gestão e fiscalização proporciona à Administração identificar, antecipadamente, condutas irregulares ou defeituosas, possibilitando, por exemplo, aferir, de antemão, que o cronograma previsto não será cumprido. Em suma, a Administração poderá tomar com maior celeridade as ações necessárias para preservar os interesses essenciais.

Em razão da supremacia do interesse público, corrobora Furtado (2019), a contratante não pode simplesmente esperar o final do contrato para confirmar se a contratada cumpriu totalmente com as suas obrigações contratuais, de modo que no decorrer do andamento da prestação dos serviços ou da execução da obra deverá ser averiguado se o contratado está efetivamente respeitando as cláusulas da respectiva avença, aplicando medidas tempestivas para solucionar eventuais problemas ou adequando o ajuste às efetivas necessidades da gestão pública.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) ratificou, através do Acórdão nº 1.632/2009 – Plenário, que a prerrogativa da Administração Pública executar, gerir e fiscalizar os contratos administrativos, na realidade é muito mais que um encargo. Por esse motivo, comumente se utiliza a afirmação “poder-dever”, visto que esta relaciona-se com o princípio da indisponibilidade do interesse público, e, assim sendo, aos gestores dos contratos não é permitido aguardar o final da obra ou da prestação dos serviços para atestar a real conclusão do objeto, já que quando da formalização da entrega muitos defeitos poderiam estar ocultos (Brasil, 2009).

Justen Filho (2014), esclarece que a fiscalização e a gestão tanto poderão ser realizadas em termos ativos quanto passivos. Esta última corresponde ao mero acompanhamento das atividades por agentes administrativos da contratante. Já a primeira ocorre quando a própria sequência das tarefas do particular depende de atos da Administração, como por exemplo aprovações e vistorias.

Em conformidade com Rodrigues (2017), a contratante manterá, desde o início dos serviços até o recebimento definitivo do objeto, profissional ou equipe de fiscalização composta por profissionais habilitados, os quais deverão ter experiência técnica para fazer o acompanhamento e o controle dos trabalhos. Os fiscais e gestores deverão ser servidores ou empregados públicos do órgão ou pessoas contratadas para exercerem especificamente esta atividade. Os responsáveis designados para a fiscalização e gestão dos contratos deverão ser capacitados e instruídos para o regular exercício das suas atribuições.

O gestor ou fiscal do contrato, acrescenta Bräunert (2014), é um servidor ou empregado público oficialmente designado pela autoridade competente do órgão ou por quem este indicar, possuindo a atribuição de conduzir o contrato administrativo. O colaborador não pode recusar a sua nomeação, tendo em vista não se tratar de uma ordem ilegal. Ademais, o exercício da tarefa de fiscalização e gestão de contratos consiste em obrigação adicional, fazendo parte dos compromissos dos agentes públicos.

No entanto, de acordo com este mesmo autor, caso o colaborador não se considere apto, deve relatar as deficiências e limitações técnicas que possam dificultar a realização das suas incumbências. Nesse caso, como forma de resolver o obstáculo, a Administração deverá providenciar a qualificação do colaborador, consoante o tipo e dificuldade do objeto ou nomear outro responsável com a habilitação exigida.

Silva (2015), relata que vários problemas já se iniciam no ato de designação do colaborador incumbido da tarefa de fiscalizar ou gerir o contrato, pois nem sempre o responsável nomeado é a pessoa mais apta para desempenhar a respectiva atribuição ou encargo.

O representante da Administração, conforme Pércio (2020), deve efetivamente ter qualificações para cumprir as responsabilidades que a função impõe, e ela está associada a capacidade técnica com relação: ao entendimento do que está sendo pactuado; ao cargo original do colaborador, pois não podem ser requeridas tarefas em desacordo com o cargo; os aspectos pessoais, como conduta profissional e demais habilidades; e as circunstâncias materiais, as quais se referem à quantidade de contratos a serem geridos pelo mesmo servidor ou empregado público.

Para Vieira e Furtado (2013), a nomeação do representante da Administração não deve ocorrer somente devido à exigência da lei, mas sim para alcançar os resultados almejados com o adequado acompanhamento da execução, de forma que essa indicação precisa ser atribuída, preferencialmente, a um colaborador que tenha conhecimento específico sobre o tema.

Costa (2013), explana que o gestor e o fiscal do contrato estão sujeitos a serem penalizados pela Administração Pública em caso de não observância das suas atribuições ou o seu exercício em desacordo com as normas regulamentares, desleixo ou negligência. Também podem responder solidariamente pelos prejuízos que a contratada causar à Administração, através de ação regressiva, se provada sua culpa ou dolo em sindicância ou processo administrativo disciplinar, obviamente garantida a ampla defesa e o contraditório.

Complementa a ENAP (2023), dizendo que o gestor de contrato que for omisso ou praticar qualquer ato que possa proporcionar vantagem indevida à contratada, ou ainda permitir, oportunizar ou der causa a alguma ação ilegal, responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular dos encargos que lhe forem confiados, conforme as disposições constantes nas legislações que regulam as licitações e contratos administrativos no âmbito da Administração Pública[19].

3.5.2 Gestão e fiscalização de contratos: aspectos gerais

De acordo com Alexandrino e Paulo (2021), a faculdade que possui a Administração Pública de controlar, fiscalizar e gerir a execução do contrato administrativo é um dos poderes a ela pertencente, e, por isso, a doutrina afirma estar esse poder contido em toda contratação pública, não necessitando cláusula explícita. De qualquer forma, para assegurar que os serviços sejam executados de acordo com as especificações, os artigos 58 e 67 da Lei nº 8.666/1993, determinam o acompanhamento e a fiscalização da execução dos trabalhos por um representante da Administração Pública formalmente designado pela autoridade competente (Brasil, 1993).

Relativo ao mesmo tema, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estipula em seu artigo 40, inciso VII, o seguinte:

[19] **As legislações que regulam as licitações e contratos administrativos no âmbito da Administração Pública** foram abordadas em detalhes no item 3.4. Assim sendo, quando, no decurso do trabalho, houver referência à expressão legislação vigente, trata-se da normativa que regula esta matéria de modo geral.

> Art. 40. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível com o disposto nesta Lei, especialmente quanto a:
> [...]
> VII – **gestão e fiscalização de contratos** (grifou-se) (Brasil, 2016a).

De forma similar, uma outra legislação relevante que aborda em detalhes o assunto gestão de contratos na Administração Pública é a Instrução Normativa nº 05/2017, emitida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, cujos artigos 39 e 40 encontram-se reproduzidos na sequência:

> 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 (grifou-se).
>
> Art. 40. O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior 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 (grifou-se);
> 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 de que trata o inciso V deste artigo;
> 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;
> 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; e
> 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.
> § 1º No caso do inciso IV deste artigo, o órgão ou entidade deverá designar representantes nesses locais para atuarem como fiscais setoriais.
> § 2º O recebimento provisório dos serviços ficará a cargo do fiscal técnico, administrativo ou setorial, quando houver, e o recebimento definitivo, a cargo do gestor do contrato.
> § 3º **As atividades de gestão e fiscalização da execução contratua**l devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas

> atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato (grifou-se) (Brasil, 2017).

De forma igualmente categórica, a obrigação de gerir e fiscalizar os contratos está prevista especificamente no artigo 117 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que é a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos válida para as três esferas de governo. Este dispositivo legal entrou em vigor de forma definitiva em 31/12/2023, não sendo mais possível utilizar a antiga lei, a 8.666/1993, para novos processos. Assim, o artigo 117 é transcrito abaixo:

> Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição (Brasil, 2021).

Seguindo direcionamento idêntico e em obediência a prescrição contida no artigo 40 da Lei nº 13.303/2016, conhecida como a legislação das estatais, a EBSERH, que é a empresa pública responsável por gerir o HU-UFGD, elaborou o seu Regulamento de Licitações e Contratos, tendo como objetivo determinar e disciplinar os diversos procedimentos relativos ao assunto. Devidamente atualizado em 28/04/2022, o capítulo II, de modo específico, aborda o tema gestão e fiscalização de contratos, definindo principalmente que:

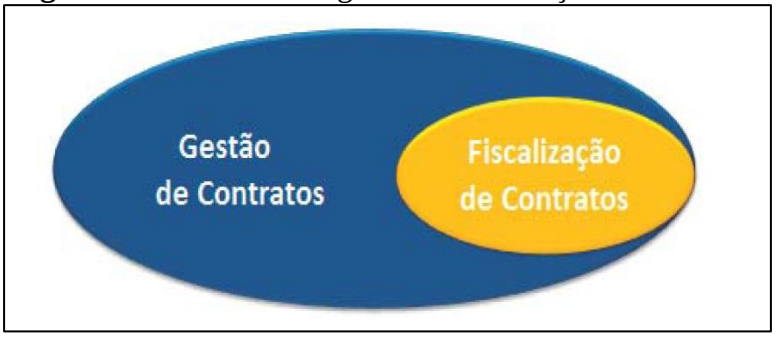
> Art. 161. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada pela EBSERH com o objetivo de garantir a observância dos direitos e o cumprimento das obrigações pactuadas, bem como a obediência à legislação pertinente.
> § 1º A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por representantes da EBSERH especialmente designados, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição, desde que justificada a necessidade de assistência especializada.
> [...]
> Art. 163. **As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual** competem aos gestores da execução dos contratos, auxiliados pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, de acordo com as seguintes disposições (grifou-se):
> I – **gestão do contrato**: **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 à área de acompanhamento dos contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros (grifou-se);
> II – fiscalização técnica: 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 ou fornecimento de bens estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado;

> III – fiscalização administrativa de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra: 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;
> IV – fiscalização administrativa de contratos de execução indireta de obras públicas: acompanhamento mensal, por amostragem, do cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS, em relação aos empregados da contratada que efetivamente participarem da execução do contrato;
> V – fiscalização administrativa de contratos sobre soluções de tecnologia da informação e comunicação: acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos contratos sobre soluções de tecnologia da informação quanto à verificação de aderência dos recebimentos realizados aos termos do contrato, bem como verificação das regularidades fiscais, trabalhistas e previdenciárias, para fins de pagamento;
> VI – fiscalização setorial: acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ou fornecimento de bens ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade;
> VII – fiscalização pelo público usuário: acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços ou fornecimento de bens, 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;
> VIII – Equipe de Fiscalização do Contrato – EFC: conjunto de colaboradores responsáveis pela gestão e fiscalização contratual, na qualidade de titulares ou substitutos (EBSERH, 2022a).

No tocante à gestão de contratos propriamente dita, Alves (2004), afirma que esta refere-se ao serviço geral de gerenciamento, enquanto a fiscalização, por sua vez, é específica. A primeira trata, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, reajuste de preços, repactuação, subcontratação, de questões relacionadas aos pagamentos, de situações referentes à documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de aditamentos, aplicação de sanções e recebimento do objeto. Já a segunda é a tarefa que deve ser executada de forma técnica e contínua, com o objetivo de confirmar o cumprimento das cláusulas contratuais sob os aspectos administrativos, legais e técnicos.

Assim, de um modo esquemático, as funções de gestão e fiscalização de contratos tem amplitudes diferentes, conforme pode ser visualizado na Figura 4.

Figura 4 – Dimensão da gestão e fiscalização de contratos



Fonte: Escola de Governo do Distrito Federal (2021).

A gestão e a fiscalização de contratos administrativos, enfatiza Rodrigues (2017), são duas ações previstas na lei de licitações. Importante destacar que tais atividades são institutos diferentes, não podendo ser confundidos. A gestão é o serviço de gerenciamento total do contrato; a fiscalização é restrita, com atribuição específica e individual. A gestão deve possuir uma visão abrangente e macro, voltada para o todo. Já a fiscalização é a tarefa que deve ser executada de modo técnico e organizado pela contratante e seus representantes, com o objetivo de aferir a observância às cláusulas contratuais sob todas as suas perspectivas.

3.5.3 Atividades realizadas pela gestão e fiscalização dos contratos

De acordo com Altounian (2016), logo depois da designação do representante da Administração, os procedimentos relativos à gestão e fiscalização dos contratos administrativos iniciam, efetivamente, com a emissão da ordem de serviço, seguindo-se pelas anotações das ocorrências em registros próprios, medições dos serviços, alterações contratuais, autorização de subcontratações, recebimento do objeto e elaboração de relatórios sugerindo a aplicação de penalidades, assim como até a rescisão contratual.

3.5.3.1 Da emissão da Ordem de Serviço

Em seguida à pactuação do contrato, segundo a CGU (2018), realiza-se a emissão do documento intitulado Ordem de Serviço (OS) ou Ordem de Início de Serviços. Trata-se de uma declaração em que são detalhadas quais atividades, quantidades e valores da planilha estão autorizados serem executados em um determinado período de tempo. Compete ao gestor do contrato providenciar a sua emissão e posteriormente a assinatura da autoridade superior da unidade administrativa, assim como a do representante legal da contratada. Neste último caso, desde que seja confirmado que a empresa encontra-se apta a iniciar as atividades de campo.

Faz-se oportuno mencionar, de acordo com o Procedimento Operacional Padrão (POP) nº 05/2019, que dispõe sobre a gestão e fiscalização de contratos relacionados a obras e serviços de engenharia no âmbito do HU-UFGD, que a responsabilidade final por aprovar e assinar a OS é do Gerente Administrativo ou de autoridade de nível hierárquico superior, devidamente subsidiados pelo parecer do gestor do contrato e com respaldo em relatório conclusivo emitido pelo fiscal administrativo da respectiva avença. Este último poderá solicitar, caso necessário, posicionamento da gestão, fiscal técnico e de outras unidades do hospital (EBSERH, 2019).

Com relação aos requisitos para a contratada receber a OS, de acordo com a EBSERH (2022b), esta deverá apresentar à contratante, dentro do prazo estabelecido no edital de licitação e contrato, a documentação a seguir: nomeação do responsável local pela execução das tarefas, o qual será designado preposto; Anotação de Responsabilidade Técnica (ART)[20]; certificado de matrícula da obra de construção civil, obtido junto ao INSS; plano de trabalho para execução dos serviços com a descrição pormenorizada dos métodos construtivos, equipe técnica e equipamentos a serem utilizados; cronograma completo de acompanhamento do empreendimento, expondo as atividades, detalhadas por semana; Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (PGRCC) e aprovações junto aos órgãos da Administração Pública do município de realização dos serviços.

Além dos documentos administrativos e técnicos citados no parágrafo anterior, ainda em conformidade com a EBSERH (2022b), deverão ser entregues a documentação relacionada à segurança do trabalho, a saber: Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA); Plano de Gerenciamento de Riscos (PGR); Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO); comprovante de constituição da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA); Análise Preliminar de Riscos (APR); Plano de Ação Emergencial (PAE); relação de empregados contendo todas as suas informações, inclusive as cópias das anotações das carteiras de trabalho (CTPSs); comprovantes de entregas de uniformes e crachás; fichas de distribuição de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs); Atestados de Saúde Ocupacional (ASOs); certificados de realização de treinamentos obrigatórios; termo de aceitação dos requisitos e procedimentos de segurança do trabalho; Programa de Condições e Meio Ambiente de Trabalho (PCMAT) e Permissão de Trabalho (PT).

Uma vez emitida a OS, consoante a EBSERH (2022b), a contratante deverá programar o mais rápido possível uma reunião de início de contrato, na qual deverão ser apresentadas as responsabilidades mais relevantes da contratada conforme o escopo firmado. Neste encontro deverá ser exposto o propósito da contratação e a sua importância para o órgão. Deve-se salientar que todos os assuntos abordados nesta e também nas demais reuniões precisarão ser claramente registrados em atas, sendo que nestas serão determinadas as atividades a serem implantadas, os responsáveis por cada ação e os respectivos prazos de efetivação.

[20] **Anotação de Responsabilidade Técnica (ART)**: documento em que se definem, para os efeitos legais, os responsáveis técnicos pela execução de obras ou serviços de engenharia. Contratos dessa natureza estão sujeitos à ART, que deve ser registrada no Conselho Regional em cuja jurisdição for exercida a respectiva atividade. É obrigatória também nos casos de prorrogação ou alteração contratual e sem ela nenhuma obra ou serviço de engenharia poderá ser realizado (EGOV-DF, 2021).

Depois da expedição da OS, o contrato desenvolve-se como qualquer outro, seguindo o planejamento, respeitando prazos e permanecendo dentro do orçamento e qualidade estabelecidos até a ocasião do recebimento do objeto, ou seja, quando do seu término e entrega à contratante (EBSERH, 2022b). A CGU (2018), aponta que a vantagem do uso da OS é que esta possibilita uma melhor gestão dos recursos financeiros da instituição, liberando fundos somente para aquelas etapas ou parcelas dos serviços que serão de fato realizadas.

3.5.3.2 Das anotações das ocorrências em registros próprios

Concernente às ocorrências relacionadas à execução do contrato, Mendes (2012), expõe que o representante da Administração deve anotá-las em registro próprio, livro ou um outro recurso, podendo ser também por meio digital, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

No caso específico de contratos de obras, segundo Altounian (2016), os apontamentos são realizados no documento denominado Diário de Obra, livro que registra todas as informações diárias referentes ao empreendimento, como por exemplo: relato dos trabalhos executados por tipo e local, equipamentos à disposição, condições meteorológicas (sol, chuva, ventos, neblina, etc.), efetivo de trabalhadores por categoria, presença de subcontratadas, anotações relacionadas à incorreções detectadas pela fiscalização, pendências de projeto, fatos relevantes ocorridos e visita de inspetores do CREA ou de outros órgãos.

De acordo com este mesmo autor, o Diário de Obra geralmente é composto por três vias, suas folhas são assinadas tanto pelo representante da Administração quanto pelo preposto da contratada: a primeira permanece na obra, sendo organizada na ordem cronológica, em volume próprio; a segunda é destacada pelo representante da contratante, que deve arquivá-la na sequência das datas. Já a terceira é retirada pela empresa, para ser mantida em seus registros.

Igualmente relevante é que sejam conservadas no local da obra, para rápida verificação, cópias dos documentos que dão suporte à compreensão do empreendimento, tais como: projetos, especificações técnicas constantes do edital, caderno de encargos, cronogramas, relatórios, ensaios, laudos, comunicados e atas de reuniões (Altounian, 2016).

Para Pércio (2020), é essencial que o representante da Administração registre todas as tratativas realizadas com a empresa. Tais apontamentos devem conter as reclamações e quaisquer outros comunicados considerados importantes tanto para a gestão como para a contratada. É necessário que os subscritores sejam devidamente identificados e também

assinem a documentação. Igual conduta deve ser adotada quando da realização de reuniões com a contratada, as quais deverão ser documentadas por meio da confecção de atas oficiais.

Os registros que não forem oficialmente formalizados, em consonância com Farias (2016), prejudicam a aplicação de qualquer penalidade a que estaria sujeita a contratada, mesmo no caso de um contrato cuja execução apresente-se insatisfatória. Para que a fiscalização não seja qualificada como relapsa, toda a gestão junto à empresa deverá ser registrada, sobretudo as medidas adotadas e as instruções fornecidas pela fiscalização.

O representante da Administração, consoante a ENAP (2023), é independente e deve ter a responsabilidade de conduzir as atividades conforme os princípios fundamentais e, para isso, deve ser capaz de tomar decisões equilibradas. Contudo, os acontecimentos que ultrapassem as suas atribuições devem ser enviados à autoridade competente para que possam ser decididos. Essa comunicação deve ser célere, prevenindo-se possíveis problemas na execução do contrato.

3.5.3.3 Das medições dos serviços

Uma das principais tarefas da fiscalização e também da gestão do contrato, segundo Altounian (2016), diz respeito à elaboração das medições dos quantitativos dos serviços executados e o ateste da qualidade dessas atividades. De acordo com Bräunert (2014), medição é a definição e a quantificação dos trabalhos de fato executados pela contratada e aceitos pela fiscalização, considerados os projetos, especificações técnicas e demais documentos, assim como as alterações previamente acatadas pela contratante. Este procedimento se repete mensalmente, inicia pouco depois da emissão da OS e segue até a conclusão do objeto.

Além disso, conforme a Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (ECG/TCE-RJ, 2022), a fiscalização deverá confirmar se estão sendo usados no local dos serviços, os equipamentos, as instalações e a equipe técnica especificados na proposta ou no contrato. Deve-se também aprovar os materiais entregues pela contratada, verificando se estão compatíveis com a garantia, qualidade, composição e desempenho exigidos pelas normas técnicas.

Ainda segundo a ECG/TCE-RJ (2022), para uma correta análise dos serviços, é preciso que a medição seja feita apoiada em relatórios periódicos elaborados pela contratada, com a indicação dos locais onde os trabalhos estão sendo desenvolvidos, contendo os levantamentos, memórias de cálculo e gráficos necessários à discriminação e determinação do quantitativo de serviços concretamente realizados.

Apenas poderão ser utilizados para efeito de medição, relata o TCU (2014), os serviços de fato executados pela contratada e aceitos pela fiscalização, observadas as corretas equivalências com os projetos e as suas eventuais alterações, desde que expressas e previamente autorizadas. A caracterização e o cômputo dos serviços e obras levados em consideração deverão obedecer às tabelas de cálculo anexas ao contrato, incluindo as regras das medições e pagamentos.

Consoante a EBSERH (2022b), em momento anterior à emissão da nota fiscal para pagamento e como condição imprescindível para efetivar o ateste, a contratada deverá apresentar à contratante a prévia da medição, contendo os produtos gerados dos serviços executados e os valores a serem pagos. Além do mais, deverá também ser entregue toda a documentação administrativa, tais como: certidões negativas, documentos técnicos, administrativos e trabalhistas exigidos no contrato, edital e seus anexos.

Uma vez aprovada a medição e atestada a fatura pela fiscalização, desde que estejam absolutamente corretas com relação às quantidades, preços e tributos devidos, estas, em conjunto com os demais documentos requeridos no instrumento convocatório e no contrato, inclusive o relatório de gestão da respectiva medição do mês em pauta, serão encaminhadas para o setor financeiro da entidade, para que seja realizada inicialmente a liquidação da despesa e posteriormente o pagamento efetivo (Bräunert, 2014).

Ressalta a ECG/TCE-RJ (2022), que o ateste da medição e da nota fiscal só deverá ser feito se os serviços tiverem sido executados em conformidade com as especificações e os valores estiverem isentos de erros, caso contrário, a fiscalização deverá determinar o refazimento dos trabalhos, como também a substituição dos documentos fiscais às expensas da empresa executora, independente das eventuais sanções cabíveis. Em complemento, aponta ser conveniente as instituições disporem de algum tipo de procedimento que possa auxiliar as contratadas a reduzirem as incorreções quando da emissão das notas fiscais oriundas das respectivas medições.

3.5.3.4 Das alterações contratuais

Outro tema muito importante, que requer a participação do gestor de contrato, refere-se à sua alteração. De acordo com Bräunert (2014), trata-se da modificação do seu teor, realizada depois de assinado, diante de acréscimos, supressões ou simples mudanças. A ferramenta que muda as condições da avença é designada termo aditivo, ou, somente, aditivo ou aditamento,

que, por sua vez, é um complemento ao ajuste para dele ficar constando o que a contratante determinou ou o que as partes ajustaram.

No decorrer da execução de um contrato, conforme a ECG/TCE-RJ (2022), frequentemente ocorre a necessidade de executar serviços não previstos inicialmente, seja em aspectos qualitativos ou quantitativos. Por essa razão, a legislação vigente admite a possibilidade de modificações no ajuste firmado, desde que se obedeçam a alguns pressupostos, quais sejam: demanda da administração, interesse público e motivação do ato, o qual tem que ser justificado e aprovado pela autoridade competente.

Segundo a ECG/TCE-RJ (2022), há que se ter uma série de precauções, de modo a se assegurar a economicidade dessas alterações, atentando-se para a preservação da equação econômico-financeira especificada no termo inicial avençado, assim como para a não deturpação do objeto contratado, garantindo-se, assim, a escolha da proposta mais vantajosa e o princípio da isonomia.

Ainda que as alterações contratuais sejam admitidas, consoante a ENAP (2023), devem ser sempre limitadas e consideradas como uma situação atípica, motivo pelo qual é necessário que a Administração planeje corretamente as suas contratações, efetuando estudos preliminares consistentes para que estes sejam realizados nos exatos termos em que os encargos foram ajustados inicialmente. Assim sendo, o planejamento satisfatório e apropriado das licitações limita, consideravelmente, as demandas por modificações contratuais.

Os termos aditivos, complementam Souza Neto e Oliveira (2017), quer de valor, quer de prazo, afetam o orçamento da instituição, pois, em alguns casos, provocam gastos não previstos, além de extrapolarem os prazos estabelecidos, acarretando, em alguns cenários, comprometimento orçamentário para o ano seguinte. Assim, os aditamentos de valor e prazo, na maioria das vezes, decorrem da ausência ou falha no planejamento, ou seja, várias das modificações que a lei das licitações admite poderiam ser evitadas caso a ação de planejar e gerir fossem feitas de forma correta.

Nessa perspectiva, consoante Altounian (2016), existem dois tipos de alterações nos contratos administrativos, a saber: as unilaterais, efetuadas pela Administração, e as realizadas por acordo entre as partes. Continua o mesmo autor, dizendo que, no primeiro caso, a alteração deriva somente da vontade da Administração, sem consulta aos interessados, ocorrendo nas seguintes situações: (a) quando houver mudança do projeto ou dos critérios para melhor adaptação às suas finalidades, contudo, sem alterar o objeto do contrato; e (b) sempre que afetar a dimensão do objeto, caracterizando-se pela supressão ou acréscimo de quantitativo, sem que

se modifiquem as especificações contratuais e obedecendo-se aos limites permitidos pela legislação vigente.

Prossegue Altounian (2016), expondo que, na segunda possibilidade, a alteração acontece da vontade de ambas as partes, decorrendo das hipóteses a seguir: (a) quando conveniente a troca da garantia da execução; (b) sempre que seja preciso modificar o regime de execução; (c) toda vez que seja necessária a mudança da forma do pagamento; e (d) para recompor a relação que as partes estabeleceram inicialmente com relação aos encargos da contratada e a contraprestação da Administração.

Com respeito às alterações quantitativas, em conformidade com o TCU (2014), a contratada é obrigada a aceitar, em iguais condições contratuais, os acréscimos e supressões que se fizerem necessários nas obras ou serviços até 25% do valor inicial do contrato e, na situação específica de reforma de edifício ou equipamento, até o limite de 50% somente para os seus acréscimos. As supressões oriundas de acordo firmado entre os contratantes poderão ultrapassar estes limites.

Os acréscimos de serviços devem ser motivo de aditivos ao contrato pelos mesmos preços unitários da planilha orçamentária apresentada na licitação. A Administração deve estar alerta, contudo, para modificações propostas pela contratada, porque estas podem visar a redução de serviços cotados a preços muito baixos e/ou o incremento de atividades orçadas a valores mais elevados. No caso, esse "jogo de planilhas", via de regra, torna o contrato bastante dispendioso, provocando a alteração do equilíbrio econômico-financeiro em prejuízo da Administração. É preciso uma atenta avaliação das justificativas apresentadas pela contratada, a fim de confirmar sua coerência e consistência (TCU, 2014).

Os contratos administrativos, seguindo a regra aplicável aos ajustes orientados pelo direito privado, conforme a ENAP (2023), possibilitam também alteração de natureza econômica no decorrer da sua vigência, seja em razão de acontecimentos imprevisíveis e inevitáveis não imputados à contratada ou a própria Administração Pública, ou mesmo para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato desgastado pela simples passagem do tempo.

Nesse contexto, de acordo com Bräunert (2014), uma das atribuições da gestão contratual é prestar apoio à instrução processual e o envio da documentação necessária à autoridade competente para a formalização dos procedimentos relativos à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Assim, alguns mecanismos para a preservação dessa estabilidade são o reajuste, a revisão e a repactuação.

O reajuste, em conformidade com Mazza (2019), é a nomenclatura adequada para designar a atualização do valor remuneratório diante das perdas inflacionárias ou aumento dos insumos. Comumente, as regras de tal instituto têm previsão contratual e são formalizadas por meio de um tipo de registro denominado apostila[21]. Portanto, no reajuste é realizada uma mera atualização monetária da remuneração, que somente poderá ser feita em periodicidade igual ou superior a um ano, contado a partir da data do orçamento a que a proposta se referir.

A revisão, de acordo com a EBSERH (2022a), é a forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro que pode ocorrer a qualquer tempo, quando se está ante fatos imprevisíveis ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis que venham a retardar ou impedir a execução contratual. Mazza (2019), acrescenta que tal espécie de recomposição trata-se da alteração no valor efetivo da tarifa, quase sempre sem previsão na avença, diante de circunstâncias insuscetíveis de realinhamento por reajuste. Neste caso, ocorre um acréscimo real no valor pago ao contratado, sendo a sua formalização feita por meio de termo aditivo[22].

Já a repactuação, segundo Brasil (2021), é uma forma de preservação da estabilidade econômico-financeira do contrato usada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, por intermédio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital, com data vinculada à apresentação das propostas e à convenção coletiva aos quais o orçamento esteja relacionado. A sua oficialização, completa a ENAP (2023), é realizada através de apostilamento, exceto se coincidir com a prorrogação contratual, quando deverá ser formalizada por meio de aditamento. Semelhante ao reajuste, deve ser observado o intervalo de doze meses para a sua concessão.

Uma outra tarefa muito expressiva que o gestor de contrato deve realizar é a solicitação de prorrogação de prazo dos respectivos ajustes. Nesse sentido, consoante a ENAP (2023), o prazo de execução é o tempo previsto na avença para que o particular realize as obrigações assumidas. Do mesmo modo, o período de execução das etapas pode sofrer alteração para dilatar a duração inicialmente contratada, desde que ocorram as situações a seguir: (a) alteração do projeto pela Administração; (b) superveniência de fato excepcional, estranho à vontade das partes, que altere as condições de execução; (c) interrupção dos trabalhos por ordem da Administração; (d) aumento das quantidades previstas no início; (e) impedimento da execução por ato de terceiro; e (f) omissão ou atraso de providências a cargo da Administração.

[21] **Apostila** é um registro que poderá ser feito no contrato original ou em outro documento oficial (ENAP, 2023).
[22] **Aditivo** é um instrumento realizado separadamente, seguindo toda formalidade, inclusive a obrigatoriedade de sua publicação na imprensa oficial (ENAP, 2023).

Portanto, de acordo com a CGU (2018), para a dilação do prazo, há a necessidade e a obrigatoriedade de constar, por escrito, a justificativa da prorrogação no processo e a aprovação da autoridade que tenha competência legal para firmar contrato em nome do órgão público. Logo após, celebra-se o termo aditivo ao ajuste. No caso específico de contratos de obras, o fiscal técnico deverá apontar estes fatos no Diário, desde a solicitação justificada de prorrogação do prazo até a assinatura do termo aditivo.

Continua a CGU (2018), expondo que um ponto crucial é a tempestividade do pedido de prorrogação de prazo, evitando que o contrato existente perca a sua validade. Salienta-se que a solicitação deve ser feita com a antecedência necessária, respeitando os trâmites internos da entidade, tais como: despacho contendo a concordância da autoridade competente, confecção do termo aditivo de dilação do prazo, exame e parecer da área jurídica da instituição, assinatura das partes contratantes e publicação do extrato na imprensa oficial.

3.5.3.5 Da autorização para formalizar subcontratações

Um outro tópico muito significativo para a gestão contratual é a prestação de assistência à preparação dos autos e a remessa da documentação à autoridade superior, quando necessária a validação dos mecanismos concernentes à subcontratação. Esta, de acordo com Altounian (2016), é a ferramenta empregada pela empresa vencedora da licitação para transferir parte da execução das atividades a outra organização que tenha melhor capacidade técnica ou que trabalhe com custos menores. A legislação admite a subcontratação de parcelas da obra, serviço ou fornecimento, até o limite permitido, em cada caso, pela Administração, desde que esta condição esteja prevista no instrumento convocatório. No entanto, as responsabilidades contratuais e legais permanecem com a contratada principal.

Como em obras de engenharia, conforme Bräunert (2014), nem todas as atividades podem ou devem ser realizadas pela contratada, é possível executá-las por terceiros. Consideram-se, inicialmente, os serviços não complexos, mas impossíveis de serem feitos diretamente pela contratada, tais como: fabricação de esquadrias de alumínio e a sua instalação. Em seguida, as tarefas altamente especializadas que são executadas por fornecedores específicos, tipo elevadores e centrais de ar-condicionado. Por fim, os trabalhos que precisam de uma estrutura razoável, cuja manutenção pela empresa nem sempre é vantajosa. Por exemplo, equipe de pintores e ajardinamento. Nessas situações, é inevitável que o instituto da subcontratação seja adotado.

Altounian (2016), relata que as partes da relação contratual efetivamente são a Administração e a contratada, ou seja, não é aceitável que o órgão público faça pagamentos diretamente à subcontratada, até mesmo para não acarretar algumas vantagens à empresa principal não previstas no edital de licitação, como a diminuição de encargos tributários. Salienta a EGOV-DF (2021), caso o objeto contratual seja de mão de obra continuada ou obras e houver subcontratação, mesmo que permitida em contrato, a contratante deve verificar se a empresa subcontratada apresenta situação fiscal e previdenciária regulares.

De modo sintético, pode-se afirmar, consoante Bräunert (2014), que tanto o instrumento convocatório quanto o contrato precisam prever a possibilidade de ser realizada a subcontratação, devendo estabelecer o percentual máximo autorizado, necessitando, também, constar que é obrigatória a anuência prévia da Administração para subcontratar as atividades.

Completa este mesmo autor, dizendo que é relevante destacar que a contratada responde perante a Administração pela execução do objeto, em virtude de não existir nenhum relacionamento entre a subcontratada e a contratante. Contudo, a primeira é responsável pela correta realização dos trabalhos por ela executados. Além disso, faz-se oportuno evidenciar que não é facultado ao subcontratado litigar em desfavor da Administração.

3.5.3.6 Do recebimento do objeto

Relacionado ao recebimento do objeto, de acordo com Bräunert (2014), é um dos aspectos mais relevantes para a Administração, senão o mais. O aceite de objeto executado entregue divergente daquilo que foi contratado é inadmissível. Por conseguinte, esta é uma etapa muito importante também para a gestão contratual, devendo ser realizada com cuidado e de modo a confirmar que o objeto atende perfeitamente à descrição contida no edital e contrato.

Em consonância com Altounian (2016), a legislação determina regras para a recepção de obras e serviços: a primeira, provisória, feita diretamente pelo responsável por acompanhar o empreendimento; a segunda, definitiva, efetuada por servidor ou empregado público ou comissão nomeada pela autoridade competente. Este mesmo autor acrescenta, esclarecendo que a definição de dois estágios para o recebimento atesta o vulto que o legislador atribuiu ao momento da entrega do objeto contratado à Administração Pública.

Marchesini (2013), explana que o Termo de Recebimento Provisório (TRP) é expedido quando da finalização da execução contratual, depois que a contratada comunica oficialmente a conclusão da obra. Considera-se uma obra encerrada quando o objeto do contrato tiver sido

executado exatamente conforme as cláusulas e documentos técnicos registrados no respectivo ajuste.

Nesse sentido, continua este mesmo autor, a fiscalização técnica realiza uma vistoria completa na obra, anotando todas as não conformidades encontradas, emitindo-se em seguida o TRP, que também é assinado pelo representante legal da contratada. A lista de discrepâncias é anexada ao TRP, sendo, nesta ocasião, fixado um prazo para sanar as falhas. Caso a quantidade e/ou relevância das irregularidades sejam demasiadas e/ou inaceitáveis, o TRP não poderá ser expedido, devendo a contratada corrigir os defeitos apontados. Somente após a execução dos reparos, deverá ser agendada uma nova data para retomar as verificações, viabilizando a lavratura do TRP.

Concorda Bräunert (2014), dizendo que se objeto apresentar inadimplemento contratual, não deve ser aceito, mas, se os defeitos forem simples, pode ser recebido provisoriamente por meio do TRP, desde que as inconformidades sejam descritas no próprio termo, devendo a contratada corrigi-las em um prazo pré-fixado, sob pena do não recebimento definitivo e a imposição das penalidades contratuais. Nessa ocasião, o objeto deve estar funcionando perfeitamente e em condições de ser utilizado. Além disso, deverão ser entregues o projeto "*as built*[23]", a fim de subsidiar futuras intervenções a título de manutenção ou reformas, e os certificados de garantia dos equipamentos.

Relacionado a este tema, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 853/2013 – Plenário, determinou que as instituições públicas não devem realizar o recebimento provisório de obras com pendências a serem solucionadas pela empresa executora, visto que tal instituto não legitima a entrega temporária de uma obra inconclusa, mas objetiva proteger a Administração no caso do advento de vícios ocultos, revelados apenas depois do recebimento provisório (Brasil, 2013).

A lei determinou o recebimento da obra em duas etapas[24], relata a CGU (2018), para proporcionar à Administração um tempo de verificação (máximo de noventa dias), permitindo a identificação de outros problemas, não visíveis quando das inspeções para o recebimento provisório. Desta forma, é essencial que a Administração realize testes de funcionalidade no decorrer deste período, notificando a contratada em tempo hábil caso sejam detectadas anomalias.

---

[23] ***As built*** (**como construído**): é um catálogo de projetos feito pela executora da obra no decorrer da construção ou reforma, retratando a forma exata como foi construído ou reformado o objeto contratado (TCU, 2014).

[24] A primeira, provisória, feita diretamente pelo responsável por acompanhar o empreendimento; a segunda, definitiva, efetuada por servidor ou empregado público ou comissão nomeada pela autoridade competente (Altounian, 2016).

Para o recebimento definitivo, completa a CGU (2018), a Administração deverá indicar servidor ou empregado público ou constituir comissão especialmente designada para este fim. A formalização do referido recebimento ocorrerá mediante a emissão do documento intitulado Termo de Recebimento Definitivo (TRD), devidamente assinado pelas partes. Ressalta-se que o prazo de garantia de cinco anos começa a contar da data de expedição do TRD.

Por fim, segundo Alexandrino e Paulo (2021), cumpre registrar que se a Administração Pública não providenciar os recebimentos dentro dos prazos estabelecidos, e for comunicada pela contratada com antecedência de quinze dias sobre a sua omissão, considerar-se-á que, finalizados os períodos, os objetos foram devidamente entregues para todos os efeitos legais.

3.5.3.7 Da elaboração de relatórios propondo a aplicação de sanções

Um conteúdo também muito importante, que faz parte das atividades da gestão contratual no caso da ocorrência de situações irregulares quando da execução dos serviços, refere-se à aplicação de penalidades à contratada quando da inexecução parcial ou total do contrato. De acordo com Bräunert (2014), penalidade é a aplicação de sanções contratuais pela Administração, garantida à empresa o direito ao contraditório e a ampla defesa. Tais penalidades devem estar claramente definidas no instrumento convocatório e no contrato administrativo, devendo o gestor ter bom senso ao recomendar a sua aplicação, empregando a proporcionalidade e a razoabilidade, assegurando que seja compatível com a obtenção dos fins desejados.

Segundo a ENAP (2023), as sanções passíveis de serem aplicadas são:

a) Advertência: é a pena mais branda, cabível em faltas leves. É caracterizada por um aviso, ou seja, trata-se de um alerta para que o fato relatado pelo fiscal ou gestor não se repita.

b) Multa: é uma sanção pecuniária, constituindo-se de um percentual aplicado sobre determinada parcela ou valor contratual pelo período de atraso. A notificação da aplicação da multa à contratada deve ser formal para que esta possa apresentar defesa prévia. A contratada deve pagar a multa no prazo fixado e, caso não o faça, esta deve ser descontada da garantia de execução. Se o valor da multa for superior à garantia, a diferença deverá ser abatida dos pagamentos eventualmente devidos ou, então, cobrada por via judicial. Pode ser aplicada simultaneamente com as outras penalidades.

c) Suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a Administração: é uma penalidade para faltas mais graves que as previstas para advertência e multa. Esta pena restringe a contratada apenas junto ao órgão ou entidade que aplicou a sanção.

d) Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública: é a pena mais severa, aplicável aos contratados inadimplentes de má-fé, reincidentes e aqueles que, dolosamente, e em razão do contrato ou da licitação, praticam atos ilícitos com o objetivo de cometer fraudes. Assim sendo, a empresa inidônea estará impedida de participar ou contratar com qualquer entidade ou órgão da Administração Pública. A situação permanece enquanto durarem os motivos que ensejaram a punibilidade ou até que seja promovida a reabilitação perante a autoridade que a aplicou.

É relevante salientar que não cabe ao representante da Administração a punição contratual, a sua função é fiscalizar e gerir a execução dos serviços, determinando as correções que se façam necessárias, apontando os fatos e enviando relatórios detalhados e fundamentados à autoridade superior sugerindo a imposição das sanções cabíveis (ENAP, 2023).

Já no tocante à rescisão contratual, consoante Bräunert (2014), trata-se de uma forma de término incomum por resultar na interrupção antecipada do ajuste durante a sua execução. Em todos os casos de rescisão contratual é obrigatória a abertura de processo administrativo, no qual são juntados os documentos produzidos pelo gestor que apontem e comprovem a inadimplência da contratada. A esta será assegurado o direito ao contraditório e a ampla defesa.

Para a ENAP (2023), a rescisão do contrato administrativo poderá ocorrer se: (a) determinada por ato unilateral e escrito da Administração; (b) amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo de licitação, desde que seja conveniente para a Administração; e (c) judicial, nos termos da legislação vigente.

A rescisão unilateral poderá acontecer devido a culpa do contratado, por inadimplemento ou inexecução contratual; interesse público ou pela ocorrência de caso fortuito ou força maior. Já o rompimento amigável ou judicial ocorre quando existe culpa da Administração, isto é, quando esta não cumpre o contrato ou impede que o contratado o execute. Neste caso, a opção é utilizar tal forma de rescisão (ENAP, 2023).

Complementa Bräunert (2014), dizendo que quando a rescisão ocorrer amparada no interesse público, culpa da Administração ou força maior, a contratada deverá ser ressarcida dos prejuízos que houver sofrido, desde que haja comprovação. Igualmente faz jus a devolução da sua garantia, assim como aos pagamentos devidos pela execução contratual até a efetiva data da interrupção do ajuste e a quitação dos custos da desmobilização.

Faz-se oportuno ressaltar, também conforme a ENAP (2023), que quando da ocorrência de descumprimento de cláusulas contratuais por parte da contratada, é obrigatória a imposição das sanções previstas em contrato e na legislação vigente, sempre garantido o contraditório e a ampla defesa.

O Quadro 4, apresentado na sequência, sintetiza as principais atividades realizadas pela equipe gestora responsável por gerir e fiscalizar os contratos administrativos:

Quadro 4 – Resumo das principais tarefas realizadas pela Gestão e Fiscalização dos contratos

Atividades	Descrição
Ordem de Serviço (OS)	Trata-se de uma declaração em que são detalhadas quais atividades, quantitativos e valores da planilha estão autorizados serem executados em um determinado período de tempo.
Anotações das ocorrências em registros próprios	Refere-se aos apontamentos das ocorrências relacionadas à execução do contrato, feitas pelo representante da Administração em registro próprio, livro ou Diário de Obra, podendo ser também por meio digital.
Medições dos serviços executados	Diz respeito a definição e a quantificação dos trabalhos efetivamente executados pela contratada e aceitos pela fiscalização ou gestão do contrato, através do ateste da qualidade e quantidade das atividades realizadas.
Alterações contratuais	Relaciona-se a modificação do teor do contrato após a sua assinatura, seja em aspectos qualitativos ou quantitativos, diante de acréscimos, supressões ou simples mudanças.
Subcontratações	Trata-se da ferramenta empregada pela empresa vencedora da licitação para transferir parte da execução das atividades a outra organização que tenha melhor capacidade técnica ou trabalhe com custos menores.
Recebimento do objeto	Refere-se ao estágio em que ocorre a confirmação se o objeto atende perfeitamente à descrição contida no instrumento convocatório, Projeto Básico e contrato. Realiza-se em duas etapas, a primeira, provisória e a segunda, definitiva.
Elaboração de relatórios sugerindo a aplicação de sanções	Diz respeito à confecção e envio de relatos à autoridade superior no tocante às questões que extrapolem a competência da equipe gestora do contrato. Nesta explanação, deve-se propor a aplicação das penalidades cabíveis ao caso concreto.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Mendes (2012); Bräunert (2014); Altounian (2016); CGU (2018); ECG/TCE-RJ (2022) e ENAP (2023).

Como se verifica no Quadro 4, as tarefas a serem realizadas pela Gestão e Fiscalização dos contratos estão divididas em sete atividades. A importância destas atividades coaduna com a base do assunto deste estudo, que é a averiguar as principais ocorrências e entraves à correta execução e gestão dos contratos.

3.5.4 Disposições finais para a boa gestão e fiscalização contratuais

De acordo com Pércio (2020), alguns atributos são essenciais para que o desempenho da gestão e da fiscalização seja apropriado, salientando-se: existência de uma metodologia orientativa; fiscais e gestores que dominem os princípios que norteiam a atividade administrativa, especialmente as relativas à licitações e contratos; fiscais e gestores qualificados; ambiente de cooperação entre a Administração e a contratada; comunicação adequada entre os envolvidos; pleno conhecimento do fiscal e do gestor dos detalhes do contrato, edital, projeto básico ou termo de referência; registros de todas as ocorrências; atuação de forma proativa e preventiva e desvinculação do fiscal e do gestor das atribuições de origem.

É conveniente destacar que, consoante Lima (2018), a despeito da necessidade de comprovação da qualificação técnica e financeira das empresas licitantes em momento anterior a etapa de contratação, cujo propósito é permitir a seleção da organização mais adequada à natureza do objeto, de forma a reduzir a ocorrência de problemas e prevenir-se de escolhas equivocadas, é perfeitamente plausível que, logo depois do contrato assinado, o contratado execute o objeto divergente daquilo que foi planejado inicialmente.

Principalmente nesse tipo de cenário, de acordo com esta mesma autora, o papel dos gestores e fiscais de contratos torna-se ainda mais relevante, no sentido de exigir das empresas contratadas o pleno cumprimento das cláusulas avençadas, tratando-se, pois, esta etapa, de uma ferramenta utilizada pela Administração cuja finalidade é mitigar os riscos, contribuindo para impedir a perda dos recursos públicos já aplicados, evitando-se despesas posteriores com demandas judiciais derivadas de execuções contratuais falhas.

Costa (2013), afirma que o papel do gestor ou fiscal do contrato é de suma importância para a Administração Pública, pois exercer tal atribuição demanda capacitação e habilidade dos servidores ou empregados públicos que se empenham nesta tarefa, além de toda uma estrutura que possa dar condições de trabalho, assim como quantidade suficiente de colaboradores para exercerem com êxito este difícil encargo.

Consequentemente, a tarefa de gerir os contratos, prevista na lei de licitações e em outras legislações pertinentes, é, sobretudo, direcionada à concretização de políticas públicas, pois não compete exclusivamente ao Estado prover integralmente os recursos indispensáveis ao suprimento das contrapartidas que são destinadas aos cidadãos, sendo imprescindível o relacionamento com as empresas da iniciativa privada para que seja possível ter sucesso no atendimento das demandas exigidas pela sociedade (EGOV-DF, 2021).

3.6 Gerenciamento de contratos de obras públicas

O contrato administrativo de obra pública, segundo Alexandrino e Paulo (2021), consiste em um pacto entre a Administração Pública e o particular cuja finalidade seja executar uma obra, que, por sua vez, é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, referente a imóvel ou móvel, destinado ao serviço público ou à população em geral, por meio de execução direta ou indireta. Estes mesmos autores complementam, dizendo que a característica distintiva entre o contrato de obra e o de serviço é o predomínio, no primeiro, do emprego de material sobre a atividade operativa, além do fato de a obra ter seu tempo de duração determinado, enquanto o serviço público tem caráter de continuidade.

Nesse sentido, Carvalho Filho (2015, p. 184), esclarece que:

> Construção resulta de atividades e materiais destinados à criação do bem. Reforma é o conjunto de alterações que esse bem pode sofrer, sem que seja ampliado. Ampliação pressupõe também que o bem já exista, mas que pelo contrato vai receber acréscimo em suas dimensões. A fabricação indica o sentido de criação do bem. Na recuperação (que não deixa de ser uma reforma), contrata-se para o fim especial de restauração do bem.

No que lhe diz respeito, a Lei nº 14.133/2021 define obra em seu inciso XII, artigo 6º, conforme abaixo:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> [...]
> XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel (Brasil, 2021).

No que concerne à forma de execução, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), as obras podem ser realizadas diretamente pelos órgãos e entidades da Administração Pública, valendo-se de seus próprios recursos e meios, ou indiretamente, quando a execução ocorre através de terceiros contratados por intermédio de licitação.

Relativamente aos regimes de execução indireta, a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 10, inciso II, prevê os seguintes: empreitada por preço global, quando se contrata a execução da obra ou serviço por preço certo e total; empreitada por preço unitário, quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas; tarefa, quando se ajusta mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais; empreitada integral, quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades da sua contratação (Brasil, 1993).

Por outro lado, os contratos destinados à execução de obras submetidos à regulamentação do artigo 43 da Lei nº 13.303/2016 podem ser celebrados sob os regimes:

> I - empreitada por preço unitário, nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários;

> II - empreitada por preço global, quando for possível definir previamente no projeto básico, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual;
> III - contratação por tarefa, em contratações de profissionais autônomos ou de pequenas empresas para realização de serviços técnicos comuns e de curta duração;
> IV - empreitada integral, nos casos em que o contratante necessite receber o empreendimento, normalmente de alta complexidade, em condição de operação imediata;
> V - contratação semi-integrada, quando for possível definir previamente no projeto básico as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual, em obra ou serviço de engenharia que possa ser executado com diferentes metodologias ou tecnologias;
> VI - contratação integrada, quando a obra ou o serviço de engenharia for de natureza predominantemente intelectual e de inovação tecnológica do objeto licitado ou puder ser executado com diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no mercado (Brasil, 2016a).

Os regimes de execução indireta citados na Lei nº 13.303/2016 são basicamente os mesmos que constam no Regulamento de Licitações e Contratos da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (RLCE/EBSERH) e na Lei nº 14.133/2021. Não obstante, nesta última foi acrescentado um inciso referente ao fornecimento e prestação de serviço associado, que trata-se do regime de contratação onde, além do fornecimento do objeto, o contratado responsabiliza-se por sua operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado (Brasil, 2021).

Segundo Bräunert (2014), o gerenciamento de contratos de obras públicas é complexo porque abrange aspectos jurídico-administrativos e técnicos. Estes últimos implicam na responsabilidade técnica do fiscal quanto ao controle dos materiais que serão utilizados, na aplicação correta dos processos construtivos, no respeito às normas de segurança do trabalho e ambientais, assim como a obediência à legislação.

De acordo com Campos (2013), os contratos de obras públicas, em razão do seu elevado nível de dificuldade, muitas vezes apresentam defeitos e inconformidades no decorrer das etapas de desenvolvimento do projeto, que se inicia no estudo de viabilidade técnica[25] e finaliza com o término da execução, cuja formalização ocorre após o fim dos trabalhos, mediante o recebimento definitivo do objeto, conforme disposição contida em lei vigente.

Bachmann (2017), relata que tais irregularidades são foco frequente de pesquisas acadêmicas e de verificação em auditorias pelos órgãos de controle da Administração Pública como um modo de diminuir os episódios de falhas que possam sobrecarregar excessivamente os recursos públicos cada vez mais escassos. Complementa Araújo (2012), dizendo que a

[25] **Estudo de viabilidade técnica:** objetiva selecionar o empreendimento que melhor atenda ao programa de necessidades (que, por sua vez, trata-se do levantamento das principais demandas do órgão, onde se define o universo de ações e projetos que deverão ser relacionados para o referido estudo), sob os aspectos técnico, ambiental e socioeconômico (TCU, 2014).

compreensão das causas de tais falhas pode se manifestar favoravelmente, de maneira que as suas repercussões irão refletir exatamente no interesse coletivo, porque quanto mais eficiente for o seu acompanhamento, os erros, e também os impactos sobre os recursos direcionados às obras, serão reduzidos.

A obra pública de engenharia, conforme Campos (2013), percorre uma série de processos relativos às etapas de implantação dos procedimentos previstos nas regras concernentes a cada fase, que, se devidamente respeitadas, refletem em menores riscos de perdas para a Administração Pública. Nesse sentido, Di Pietro (2023), afirma que o motivo da existência e o propósito do controle presente em projetos de obras públicas é garantir que os atos da Administração estejam em conformidade com os princípios estabelecidos no ordenamento jurídico.

De acordo com Araújo (2012), o gerenciamento e a fiscalização de qualquer contrato administrativo ocorrem em todas as etapas do ciclo da sua existência. Salienta que as responsabilidades da fiscalização no contexto do gerenciamento da execução de contratos de obras são desempenhadas por um profissional de engenharia ou arquitetura, designado para exercer o respectivo encargo mediante nomeação em portaria específica. Arremata Bräunert (2014), dizendo que o fiscal da obra deverá acompanhar a execução desta *in loco,* verificando se as normas técnicas, os projetos, as especificações, a metodologia construtiva, a qualidade dos materiais, a qualificação da mão de obra e demais procedimentos necessários estão sendo cumpridos pelo contratado ao longo da realização do objeto.

Justen Filho (2014), expõe que a Administração Pública tem o poder-dever de gerir e fiscalizar permanentemente a execução do contrato durante todo o período de sua vigência, devendo tomar de imediato as medidas cabíveis para a devida correção das faltas ou defeitos detectados. O mesmo autor afirma que os regulamentos referentes à contratação objetivam normatizar as atribuições de fiscalização, impedindo que esta seja realizada de forma irregular ou desorganizada. Acrescenta que, por outro lado, a prerrogativa de fiscalizar deve se limitar ao necessário à constatação do cumprimento das obrigações pela contratada, pois, caso exerça tal autoridade para uso diverso, ocorreria efetivamente desvio de poder.

A exigência de que a execução do contrato deve ser gerida e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição, encontra-se presente na Lei nº 8.666/1993, na Lei nº 14.133/2021 e no RLCE. Assim sendo, constata-se que estas legislações autorizam o ente público a contratar profissionais ou empresas para auxiliar ou

subsidiar o gestor do contrato na sua fiscalização e gestão (Brasil, 1993; Brasil, 2021; EBSERH, 2022a).

Nessa perspectiva, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 1.930/2006 – Plenário, entende que este tipo de contratação, também denominada de supervisão ou gerenciamento, tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização não sofre alteração com sua presença, continuando com a Administração Pública, o que, necessariamente envolve o gestor e o fiscal do contrato (Brasil, 2006).

Os contratos de obras de engenharia, especificamente, têm algumas peculiaridades no tocante ao seu gerenciamento, já que, de acordo com Rodrigues (2017), dentre as competências e deveres da fiscalização e da gestão, destacam-se: orientar a contratada mediante o estabelecimento de diretrizes; autorizar o início das atividades por meio da emissão da Ordem de Serviço; interditar e determinar a paralisação da execução do contrato, quando pertinente; recolher a ART dos profissionais; acompanhar, "*in loco*", a execução do objeto do contrato com visitas periódicas; emitir atestados e pareceres; representar e levar ao conhecimento das autoridades competentes situações irregulares; anotar as ocorrências; glosar serviços não executados; aprovar e atestar medições e serviços realizados, além de arquivar, tanto fisicamente quanto digitalmente, toda a documentação relacionada ao contrato.

Completa Farias (2016), expondo que durante a execução da obra, o contrato deve ser executado rigorosamente pelas partes; a Administração deve designar um profissional habilitado como fiscal dos serviços, tendo este como atribuição aferir o andamento das atividades no canteiro de obras e preencher o livro Diário de Obra, zelando pela boa qualidade dos trabalhos realizados com o devido cumprimento dos prazos previstos; assim como todos os fatos relevantes devem ser formalizados por escrito, sendo também essencial ter a compreensão de que aditivos contratuais são para casos atípicos devidamente respaldados na legislação, não podendo ser utilizados para corrigir erros de projetos.

Nesse sentido, Bräunert (2014), reitera que a Administração Pública, através do gestor e fiscal do contrato, tem por obrigação acompanhar minuciosamente a sua execução, com o propósito de aferir a conformidade da prestação dos serviços, de modo a assegurar o perfeito cumprimento do ajuste. Continua o mesmo autor, dizendo que o fiscal da obra deverá ser um profissional legalmente habilitado, com atribuição específica da Administração para gerenciar o empreendimento sob o aspecto técnico-construtivo, averiguando se a contratada está atendendo as disposições do edital de licitação, especialmente as relacionadas ao projeto básico

e executivo, planilha orçamentária e cronograma físico-financeiro, cujas definições são apresentadas no Quadro 5.

Quadro 5 – Conceitos dos elementos integrantes do processo licitatório

Componentes	Esclarecimentos
Projeto Básico (PB)	Conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.
Projeto Executivo (PE)	Conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no Projeto Básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes.
Planilha orçamentária	Refere-se à previsão de todos os serviços necessários para a completa execução da obra, as respectivas quantidades, unidades, seus custos unitários e parciais, assim como o custo total e o preço final, devidamente acrescido da taxa de Benefício e Despesas Indiretas (BDI).
Benefício e Despesas Indiretas (BDI)	Contempla a remuneração da contratada e suas despesas indiretas, ou seja, garantia, riscos, seguros, despesas financeiras, administração central e tributos. Ela é um percentual que, aplicado sobre o custo total da obra, eleva-o ao preço final dos serviços.
Cronograma físico-financeiro	Representação gráfica do desenvolvimento dos serviços a serem executados ao longo do tempo de duração da obra, demonstrando, em cada período, o percentual de avanço físico a ser executado e o respectivo valor financeiro envolvido.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Bräunert (2014); TCU (2014); CGU (2018); Brasil (2021); EBSERH (2022a).

Considerando todo o exposto, pode-se concluir, de acordo com Rodrigues (2017), que o gestor e o fiscal público de um contrato administrativo de obras de engenharia, assim como qualquer servidor ou empregado público, devem ser íntegros no desempenho de suas atribuições, obedecendo à legislação e aos princípios da ordem pública, cumprindo suas funções com urbanidade, probidade e eficiência, garantindo com isso melhores resultados e menores custos para o cidadão, devendo sempre buscar a melhor solução, a mais adequada e vantajosa, agindo com proporcionalidade e legalidade, sem causar prejuízos ao particular e muito menos aos cofres públicos. Em síntese, deve ter como objetivo final a conclusão dos empreendimentos dentro dos padrões previstos de custo, prazo e qualidade.

3.7 Planejamento e controle de obras

Para a adequada execução de obras, faz-se necessário planejar e controlar. Por meio do planejamento, é possível ter uma visão abrangente do cenário e das opções disponíveis, permitindo a gestão responsável dos recursos existentes e a mitigação dos riscos mediante o

desenvolvimento de estratégias que melhorem os procedimentos e contribuam para a consecução de resultados favoráveis (Escola Nacional de Administração Pública, 2023).

O planejamento, de acordo com Chiavenato (2014), é a tomada antecipada de decisões sobre como proceder antes do ato ser realizado. Do ponto de vista formal, planejar corresponde a simular o futuro almejado, estabelecendo antecipadamente os cursos das ações requeridas e os meios apropriados para alcançar os objetivos. Já segundo o Dicionário Aulete *online*, planejamento é "o processo em que se determina um conjunto integrado de ações e procedimentos para a consecução de um ou mais objetivos" ou "a definição das etapas, métodos e meios necessários para a realização de um trabalho".

Silva (2011), declara que o planejamento é importante porque permite às organizações e também aos seus colaboradores uma segurança satisfatória para atingirem os objetivos. Ressalta que o planejamento ganha ênfase ao possibilitar melhorias no desenvolvimento das tarefas, diminuindo as dúvidas dos atores responsáveis pelas atividades que devem ser realizadas, definindo-se o sentido em que se deve percorrer o caminho e estabelecendo o prazo para a finalização do trabalho.

O planejamento, conforme Guimarães (2021), torna-se eficiente a partir do momento em que se transforma na ferramenta principal para a previsão das ações a serem executadas, de modo que possam ser reavaliadas de acordo com as regras vigentes, assegurando-se a continuidade e o controle das operações em todas as suas fases, melhorando a segurança e a eficácia do processo na realização das atividades.

Segundo Chiavenato (2014), o planejamento, dependendo da área de atuação e do objetivo que se deseja atingir, pode ser dividido nos seguintes tipos:

a) Planejamento estratégico: projetado para o longo prazo, tendo seus impactos e repercussões prolongados por vários anos à frente; abrange a organização de forma global, compreendendo todos os recursos e setores de atividade; é definido pelos gestores da entidade, representando o plano maior ao qual todos os demais estão submetidos. Acrescenta Silva (2011), dizendo que nesse nível de planejamento são definidas as metas da obra, a saber: as datas de início e término das fases mais importantes, abrangendo as etapas de orçamento, de controle financeiro e de decisão a respeito do *layout* do canteiro.

b) Planejamento tático: elaborado para o médio prazo, usualmente para o exercício anual; engloba cada unidade, abrangendo seus recursos específicos com o propósito de cumprir os objetivos setoriais; é definido no nível intermediário, ou seja, em cada setor da organização. Nessa categoria de planejamento, complementa González (2008), são estipulados os quantitativos de tarefas a serem executadas nos seis meses posteriores, a programação e

sequência das atividades, assim como a eliminação de obstáculos à produção por meio da identificação antecipada da necessidade de compra de materiais ou contratação de terceiros.

c) Planejamento operacional: esboçado para o curto prazo; compreende cada atividade de forma isolada, pretendendo atingir metas específicas; definido no nível operacional, para cada tarefa. Bachmann (2017), relata que nesse gênero de planejamento as prioridades são: os trabalhos que precisam ser realizados diariamente ou ao longo da semana, os recursos que devem ser disponibilizados em cada atividade e a definição das prioridades no tocante a execução de cada serviço.

De acordo com Farias (2016), para a regular execução de obras é preciso que seja feito um planejamento correto. O desenvolvimento de um programa de obras que contemple o período integral da gestão possibilita estimar satisfatoriamente todos os recursos que serão demandados ao longo do tempo, favorecendo a procura por fontes de financiamento e impedindo a interrupção das atividades. Acrescenta que os projetos deverão estar alicerçados em estudos que evidenciem sua viabilidade técnica e financeira, assim como a origem dos recursos e os prazos para a realização das obras.

A corporificação do empreendimento, conforme Altounian (2016), começa com a formulação em que são examinados todos os aspectos abrangidos, como a comparação com outras opções de investimento, a viabilidade técnica e econômica, as previsões de custos e de prazos, os recursos à disposição e a preparação de anteprojetos de engenharia. Complementa González (2008), dizendo que o planejamento da construção corresponde a preparação para a execução, compreendendo o orçamento e a programação da obra. Enquanto a correta estimativa orçamentária contribui para um melhor entendimento das demandas econômicas, a programação refere-se à distribuição dos trabalhos ao longo do tempo.

Relacionado ao controle, a sua finalidade, segundo Chiavenato (2014), é garantir que os resultados daquilo que foi planejado, organizado e dirigido sejam compatíveis tanto quanto possível com os propósitos previamente estipulados. O mesmo autor acresce que a essência do controle consiste em verificar se a atividade controlada está ou não atingindo os objetivos ou resultados esperados.

Já especificamente a respeito do controle de obras, trata-se de uma ação que se propõe ao acompanhamento do ciclo de execução da obra, visando assegurar qualidade e garantia aos resultados desejados, permitindo maior monitoramento e transparência no emprego dos recursos, ou seja, consiste em checar se a atividade realizada ocorreu conforme o pretendido, realizando-se os atos corretivos em tempo hábil para recolocar a programação no planejamento original (Guimarães, 2021).

O controle de obras, em consonância com Queiroz (2012), não consiste em uma tarefa isolada, experimental ou ocasional que verifica apenas os pontos supostamente graves da construção, quando estes ocorrem. Ao contrário, é um trabalho cujo objetivo é proporcionar que problemas graves não aconteçam, impedindo os desvios de padrões diante do que foi programado. Portanto, trata-se de uma tarefa de natureza preventiva. Continua o mesmo autor, expondo que para o controle se concretizar, é necessário que um sistema seja implementado, de maneira a possibilitar a definição do que será controlado, distinguindo o que é relevante daquilo que não é.

Ainda de acordo com Queiroz (2012), o controle de obras tem como finalidades:

a) A supervisão diária da execução dos serviços, objetivando resultados de produtividade e custos positivos;

b) A verificação de prazos e custos reais, comparando-os com os previstos;

c) A tomada de decisões mais rápidas em casos de desvios de prazos e custos;

d) A coleta de dados que possam ser úteis na realimentação de todo o processo de planejamento e controle em empreendimentos futuros.

Complementando, é plausível dizer que o controle é o grupo de atividades que possibilitará realizar-se uma comparação entre o efetivo e o planejado, tomando-se as medidas cabíveis para serem efetuados os devidos ajustes conforme os resultados, de forma a não permitir distorções quando do confronto com a previsão inicial (Queiroz, 2012).

Para Autounian (2016), no decorrer da execução da obra podem surgir dificuldades que impactam o planejamento, demandando atitudes corretivas imediatas. Esses obstáculos podem ser afastados por meio do controle durante o curso de execução da obra, permitindo afastar-se dos eventos críticos com antecedência por intermédio da adoção de medidas retificadoras tomadas em tempo hábil.

Conforme Bachmann (2017), o planejamento deve anteceder a execução e o controle, sendo este último visto como um elemento necessário em todos os sistemas por ser um apoio essencial a todo o processo. A concretização de um planejamento correto auxilia de forma considerável a realização do seu controle, que tem como propósito básico estabelecer e executar as adequações demandadas, atingindo as metas definidas no planejamento, ainda que as estimativas projetadas não sejam confirmadas.

Queiroz (2012), complementa, dizendo que o planejamento é uma tarefa muito importante para a execução dos empreendimentos, desenvolvendo-se antes mesmo do seu início e prosseguindo até a sua conclusão, de tal modo que se encerra apenas com o término da obra, pois se deve planejar até a última atividade. Com relação ao controle, o mesmo autor expõe que

este possui finalidades bem definidas, tendo como base o monitoramento diário da execução dos serviços, no qual se prioriza a redução de custos e o aumento da produtividade, ou, em outras palavras, quanto mais preciso for o controle, a perspectiva de que ocorra um incremento do desempenho e uma diminuição das perdas é de fato muito alta.

Tendo em vista o exposto, pode-se concluir que, mediante a adequada utilização dos mecanismos de planejamento e controle, é possível acompanhar a situação dos contratos, saber se estão em andamento, suspensos, concluídos, dentro do prazo, em atraso e os detalhes das medições realizadas, ou seja, permite a obtenção de informações importantes para a tomada de decisões mais seguras. Desta maneira, tais ferramentas adquirem relevância na efetivação de uma eficiente gestão de contratos, incluindo os de obras, pois contribuem com o trabalho do administrador público, já que o acompanhamento da evolução do planejado frente ao executado é um procedimento que proporciona melhorias nas questões de planejamento e controle.

4 METODOLOGIA

Neste capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos que foram utilizados neste trabalho, iniciando-se pelo delineamento da pesquisa. Na sequência são expostas as técnicas de coleta de dados, os sujeitos da pesquisa e a análise das informações. A última etapa, que é referente as fases da pesquisa, finaliza esta seção.

4.1 Delineamento da pesquisa

Esta pesquisa é de natureza descritiva, pois se importou em reunir informações, que, de acordo com Sampieri, Collado e Lucio (2013), podem ser feitas por meio de observação sistêmica, expondo o contexto dos fatos ocorridos dentro do setor pesquisado. No entendimento de Gil (2022), as pesquisas descritivas têm como propósito retratar as características de um evento específico, preocupando-se com a atuação prática. Nesse sentido, o presente estudo se caracterizou como descritivo porque foram buscados dados referentes aos processos de contratações de obras, permitindo a descrição de conteúdos relacionados à gestão contratual praticada na unidade hospitalar citada. Além disso, a pesquisa se propôs a detectar informações sobre o tema proposto, o qual, após apreciação, análise dos dados e estabelecimento de conexões entre si, puderam detalhar a realidade do objeto pesquisado, assim como promover o acréscimo de mais conhecimentos e a proposição de possíveis soluções para a resolução de algumas das dificuldades no contexto em questão.

A pesquisa empreendida também foi considerada um estudo de caso, pois, de acordo com Minayo (2014, p. 164):

> Os estudos de caso evidenciam ligações causais entre intervenções e situações da vida real; o contexto em que uma ação ou intervenção ocorreu ou ocorre; o rumo de um processo em curso e maneiras de interpretá-lo; o sentido e a relevância de algumas situações-chave nos resultados de uma intervenção.

Acrescenta Gil (2022, p. 49), expressando que “o estudo de caso é uma modalidade de pesquisa amplamente utilizada nas ciências sociais. Consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos casos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”. Desta forma, no que diz respeito a esta pesquisa, tratou-se de um estudo de caso porque analisou especificamente o processo de gestão de contratos de obras de engenharia no âmbito do HU-UFGD, consistindo no exame de situação singular, representando uma ferramenta útil ao

incremento da compreensão acerca dos procedimentos operacionais e administrativos para gerir e fiscalizar tais ajustes, exclusivos de obras.

Da mesma maneira, o trabalho também pretendeu ser intervencionista, já que visou contribuir para o aperfeiçoamento de um dos processos da organização, particularmente aqueles referentes a gestão de contratos de obras de engenharia, objetivando a proposição de avanços em alguns procedimentos no hospital pesquisado. Baard (2010), relata que este tipo de pesquisa visa a melhoria da qualidade de vida da população, até mesmo dentro do ambiente organizacional, através do incremento de intervenções que são eficazes em diversos cenários do dia a dia, ocorrendo um esforço organizado dos integrantes que efetivamente estão passando pela dificuldade, o que favorece a reprodução do conhecimento para os pesquisadores.

Referente à abordagem, encaixa-se como uma pesquisa qualitativa. Em conformidade com Minayo (2014, p. 24), "o universo das investigações qualitativas é o cotidiano e as experiências do senso comum, interpretadas e reinterpretadas pelos sujeitos que a vivenciam". Para a mesma autora, a pesquisa qualitativa investiga um conjunto de significados e valores, o que traduz um horizonte mais aprofundado de análises dos processos que não podem reduzir-se à operacionalização de variáveis. Já Gil (2022), expõe que a análise qualitativa engloba descrições verbais e não números, baseando-se na teoria de que a verdade pode ser vista sob inúmeros aspectos, procurando diminuir a distância entre o pesquisador e o que está sendo estudado. Sampieri, Collado e Lucio (2013), afirmam ser um atributo deste entendimento o fato de se empregar a coleta de dados sem medição numérica para encontrar ou melhorar questionamentos de pesquisa no processo de compreensão.

No que concerne ao corrente estudo, considerando as dificuldades inerentes ao processo de gerir e fiscalizar contratos de obras de engenharia e também a necessidade de se conferir maleabilidade e adaptabilidade à pesquisa, foi-lhe aplicada o caráter qualitativo, analisando-se as práticas ocorridas no mesmo campo (de gestão e fiscalização contratual), dentro deste mesmo estabelecimento de saúde. Isso foi feito para que, após o exame dos resultados, fossem apresentadas possíveis propostas para solucionar alguns problemas enfrentados pelo hospital referente ao tema estudado. Isto posto, observa-se que a pesquisa de cunho qualitativo obtém respostas por intermédio de dados que não são números, ou seja, com descrições que podem representar diferentes acontecimentos ou significados, sendo adequada ao caso presente e ao fim a que se destina.

Relacionado à natureza, tem caráter de pesquisa aplicada, de modo que "visa às aplicações práticas, com o objetivo de atender às exigências da vida moderna. Nesse caso, sendo

o objetivo contribuir para fins práticos, pela busca de soluções para problemas concretos" (Andrade, 2010, p. 110).

Zanella (2009, p. 72) destaca, expressando que a pesquisa aplicada "tem como motivação básica a solução de problemas concretos, práticos e operacionais [...]". Já para Alyrio (2009), pesquisa aplicada é aquela cuja expectativa é a de obter efeitos ou resultados imediatos. Marconi e Lakatos (2021), ratifica, afirmando que a pesquisa aplicada se destaca por seu interesse prático, ou seja, que os resultados possam ser aplicados rapidamente na resolução das dificuldades que acontecem na vida real.

Dessa maneira, o presente trabalho trata-se de uma pesquisa aplicada por esta ser mais restrita, tendo a intenção de observar e possivelmente melhorar a prática da atividade administrativa no âmbito da instituição pesquisada e eventualmente também no setor público de uma forma geral, mais precisamente no tocante à gestão de contratos de obras de engenharia. Por conseguinte, a pesquisa aplicada, a exemplo deste estudo, pode ser considerada mais específica, objetivando como resultado final uma proposição para o aprimoramento do desempenho do procedimento de gerir ajustes de obras.

4.2 Técnica de coleta de dados

Em um momento inicial, de modo a viabilizar a investigação dos conhecimentos relacionados ao tema, foi empregada a pesquisa bibliográfica para auxiliar na produção do referencial teórico, por meio de revisão sistemática. Este tipo de pesquisa, de acordo com Marconi e Lakatos (2021), é também denominado pesquisa de fontes secundárias e abrange todo o referencial bibliográfico já divulgado publicamente sobre o assunto estudado, possibilitando que o pesquisador tenha um contato direto com aquilo que foi dito, escrito ou filmado acerca do tema.

Na sequência, por meio de técnicas de pesquisa padronizadas e análise dos registros disponíveis, foram identificadas e estudadas as legislações (instruções normativas, leis e regulamentos) referentes à gestão e fiscalização de contratos, dando-se especial atenção àquelas focadas em obras de engenharia com potencial para contribuir efetivamente com a proposição.

Um outro procedimento técnico que foi utilizado no presente estudo tratou-se da pesquisa documental, tendo como objetos de análise os contratos e demais documentações relacionadas àqueles no decorrer das suas vigências. De acordo com Gil (2022), este tipo de pesquisa é muito semelhante à bibliográfica porque ambas usam informações que já existem. O que as diferencia é a natureza das fontes. Enquanto a primeira usa materiais que ainda não

tiveram um tratamento analítico, a segunda emprega as colaborações de inúmeros autores acerca de um conteúdo específico. Marconi e Lakatos (2021), também reconhecem que a pesquisa documental é muito idêntica à bibliográfica, no entanto, esta faz uso de dados secundários e aquela se vale das bases primárias.

Nesse contexto, a coleta das informações registradas nos documentos organizacionais relativas ao tema em estudo foi realizada no Setor de Infraestrutura Física (SIF), unidade integrante da estrutura organizacional do HU-UFGD que é responsável por gerir as demandas relativas às questões de infraestrutura do hospital. Os dados dos contratos, cujas informações mais relevantes encontram-se especificadas no Apêndice A e Quadro 6, devidamente cadastradas com nível de acesso público, necessárias para o desenvolvimento da pesquisa e disponíveis em projetos básicos, editais de licitações, contratos, ofícios, planilhas e relatórios, foram pesquisados nos processos catalogados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI!), a partir de 03 de junho de 2019, data do início da operação efetiva do referido sistema no âmbito desta unidade hospitalar.

É oportuno esclarecer que também foram levadas em consideração as obras dos contratos que tiveram seus inícios antes de 03/06/2019, mas cujas conclusões ocorreram após a data da implementação do sistema mencionado. Ressalta-se que a pesquisa foi adequadamente respaldada por meio de autorização da chefia do SIF, em conformidade com a declaração contida no Apêndice B.

No que diz respeito à descrição do processo de gestão de contratos de obras de engenharia no âmbito do HU-UFGD, que é o primeiro objetivo específico, foi realizada, principalmente, por meio de dados obtidos nos projetos básicos, editais de licitações e contratos das obras listadas no Apêndice A e Quadro 6. Em complemento, foram utilizadas algumas informações adicionais constantes nas Diretrizes para Contratação e Fiscalização de Obras da Rede EBSERH, volumes 1, 2 e 3, de 27 de dezembro de 2022 e no Procedimento Operacional Padrão (POP) SIF/HU-UFGD nº 05/2019, de 23 de julho de 2019. Além disso, foram usadas partes específicas das instruções que abordam o tema em estudo, contidas no Regulamento de Licitações e Contratos da EBSERH, de 28 de abril de 2022, na Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 e na Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 26 de maio de 2017.

Quanto ao segundo objetivo específico, que se trata de identificar os eventuais entraves à correta execução dessa modalidade de contratos, examinando os motivos das lacunas relacionadas ao problema, foram estudados sete ajustes relativos ao período de 2017 a 2022. Especificamente no que se refere à 2022, consideraram-se os contratos assinados até o último

dia deste ano. Os detalhes mais importantes destas contratações encontram-se expostos na listagem incluída no Apêndice A e também no Quadro 6 apresentado a seguir.

Quadro 6 – Contratos de execução de obras de 2017 a 2022 celebrados pelo HU-UFGD

Contrato	Objeto	Valor inicial contrato R$	Valor final contrato R$	Área total obra (m²)	Valor /área	Período de vigência	
						Início	Término
06/2017	Obra da UMC	33.993.107,31	37.471.090,15	7.093,00	4.792	07/07/2017	15/11/2020
29/2018	Salas Adm.	335.940,00	319.508,46	197,20	1.704	22/10/2018	25/07/2019
02/2019	Obra da Farmácia	1.398.999,99	213.210,66	545,78	2.563	02/01/2019	28/12/2019
04/2019	Obra da Lavanderia	976.000,00	299.605,60	430,76	2.266	29/01/2019	23/01/2020
45/2020	Passeio Público e Entorno	1.708.000,00	1.708.000,00	10.419,00	164	31/12/2020	25/12/2021
03/2021	Término Obra Lavanderia	871.533,97	146.539,17	430,76	2023	25/01/2021	24/01/2022
13/2022	Término Obra Farmácia	2.298.000,00	1.008.507,12 (valor parcial)	545,78	4.210	17/10/2022	27/03/2024

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados obtidos no *site* do Sistema Eletrônico de Informações (SEI, 2023).

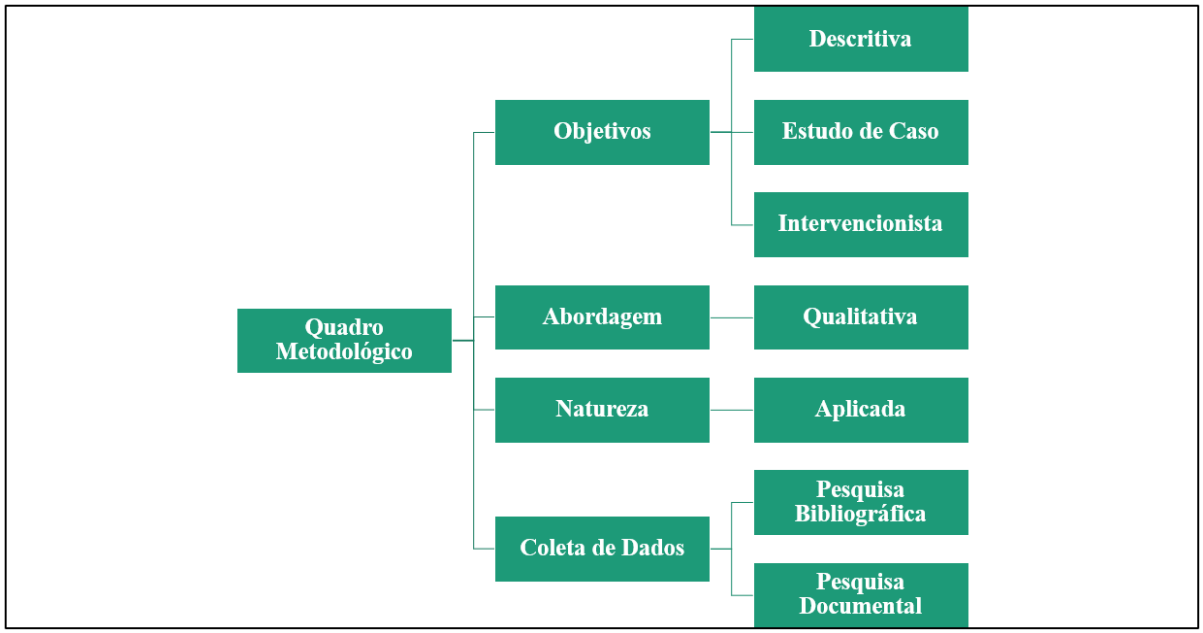
Estes sete contratos foram escolhidos em razão dos seus processos encontrarem-se digitalizados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI!), permitindo que este pesquisador os acessasse remotamente, sem a necessidade de consultar os registros físicos. Além disso, a sua seleção também aconteceu pelo fato de tais ajustes contemplarem a maioria das atividades de gestão de contratos de obras de engenharia, permitindo o exame de parcela significativa dos procedimentos ocorridos.

Nessa linha, faz-se oportuno salientar que mais um contrato de obra foi executado em 2018 e, portanto, estava no intervalo de tempo selecionado, porém, não havia sido escaneado, visto que a sua conclusão ocorreu antes do SEI! ser implementado na instituição (03 de junho de 2019), não sendo viável examiná-lo, tendo em vista já estar armazenado no arquivo permanente do hospital.

Assim, levando em consideração o terceiro e último objetivo específico, foi pesquisado, para cada um dos contratos mencionados, se a gestão transcorreu em conformidade com as técnicas adequadas e atendendo as regulamentações descritas no Quadro 3, ocasião em que houve a constatação de que a maioria das atividades foram geridas seguindo métodos apropriados, cumprindo as regras e orientações compatíveis, mas, mesmo assim, determinadas falhas foram detectadas, e, por esse motivo, realizou-se a proposição de algumas recomendações com a intenção de oportunizar uma melhoria neste processo.

Na Figura 5 é apresentado o quadro metodológico, que exibe de modo resumido a metodologia aplicada na condução do presente estudo:

Figura 5 – Quadro Metodológico



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Alyrio (2009); Zanella (2009); Andrade (2010); Baard (2010); Sampieri, Collado e Lucio (2013); Minayo (2014); Marconi e Lakatos (2021) e Gil (2022).

4.3 Sujeitos da pesquisa e Análise de dados

A unidade selecionada foi o Setor de Infraestrutura Física (SIF), por esta ser a responsável pelo gerenciamento dos processos de infraestrutura no âmbito do hospital. Em linhas gerais, o SIF administra as demandas da instituição referentes à área da engenharia, sendo incumbido de subsidiar tecnicamente os gestores deste estabelecimento de saúde. Também gerencia projetos referentes a obras e serviços de engenharia, coordena a manutenção predial, além de planejar, gerir e fiscalizar os contratos administrativos relacionados às suas atividades.

Posteriormente à coleta de dados efetuada no SIF, as informações foram anotadas tempestivamente para que pudesse ocorrer a maior exatidão possível na transcrição do material, evitando que alguma parte do conteúdo, principalmente as mais relevantes, fossem desfiguradas ou até mesmo extraviadas.

Em seguida, foi feito o exame de todas as informações obtidas na fase de coleta de dados. Logo após, foi efetuada a checagem dos processos executados para operacionalizar a gestão de contratos de obras de engenharia, apontando-se as inconsistências e também as conformidades encontradas na execução das atividades de gerenciamento dos referidos ajustes. Na sequência, os quatro procedimentos mais relevantes foram reproduzidos e exibidos em formato de fluxograma para facilitar o entendimento do leitor.

Concluídas a análise dos dados colhidos, assim como das inconsistências detectadas, foi preparada a proposição de intervenção contendo as recomendações das medidas e ações

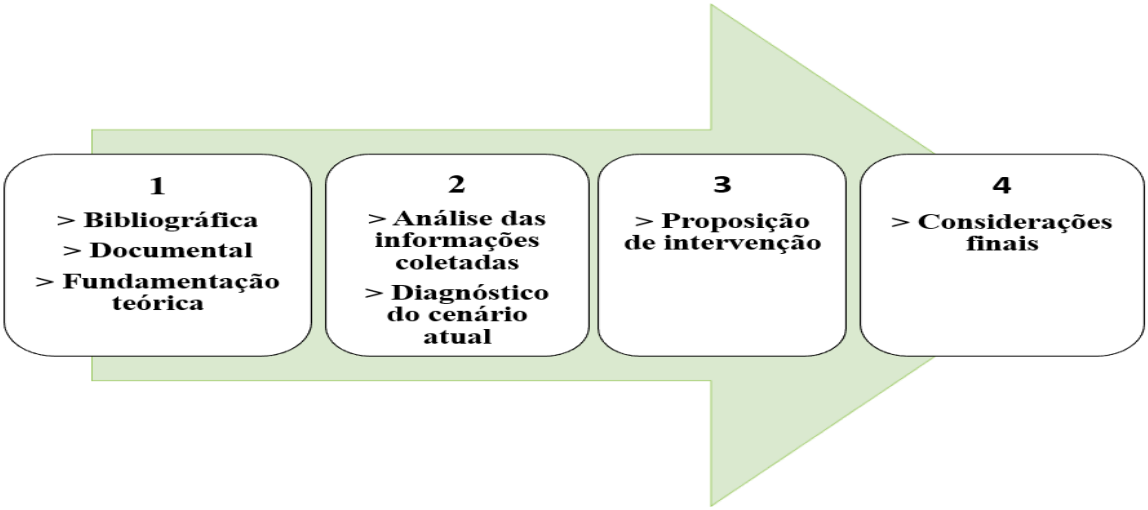
direcionadas a interferir no tema objeto deste estudo, oportunizando a correção ou ao menos a mitigação das falhas, permitindo uma melhoria no processo de gestão de contratos de obras de engenharia no âmbito deste estabelecimento hospitalar.

4.4 Fases da pesquisa

Este estudo foi constituído por quatro estágios. O primeiro tratou-se da fundamentação teórica, que foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Já na segunda fase, foram analisados os dados coletados nos processos de gestão de contratos de obras de engenharia. Nesta mesma etapa foi possível obter um diagnóstico do cenário atual referente ao tema examinado, com base na legislação vigente, regulamentações, diretrizes, Procedimentos Operacionais Padrões (POPs) e instruções normativas específicas para este campo de pesquisa, assim como no conteúdo dos trabalhos dos autores citados no referencial teórico deste estudo.

Visualiza-se, de forma resumida, estas duas primeiras fases na Figura 6.

Figura 6 – Fases da Pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor com base na revisão bibliográfica (2023).

No terceiro estágio foi formulada e apresentada a proposição de intervenção, com a finalidade de corrigir ou ao menos abrandar as dificuldades detectadas no decorrer da etapa precedente. Para concluir, na última fase do estudo foram expostas as considerações finais. Na Figura 6 também são mostradas, sinteticamente, os dois últimos estágios da pesquisa.

5 ANÁLISE SITUACIONAL E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A Administração Pública, comumente, necessita executar obras de engenharia, tanto para construir quanto para reformar os seus ambientes, evidentemente satisfazendo o interesse público e as carências a serem supridas. Nessa perspectiva, o setor de obras públicas, de acordo com Altounian (2016), sempre se sobressaiu no campo de investimentos realizados no âmbito do Poder Público, quer por sua materialidade, quer pela relevância social adquirida com o término da execução do empreendimento para a sociedade. Assim sendo, é inevitável que as execuções das obras constituam uma fatia considerável dos investimentos das instituições.

Tal cenário não é diferente na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) nem no Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD), visto que as despesas oriundas tanto dos investimentos quanto das realizações das obras, de modo geral, são bastante representativas. Verifica-se na Tabela 1 que ao longo do período considerado (2017-2022), tanto o total geral dos investimentos quanto as despesas com execução de obras não se mantiveram constantes, pois em alguns anos os valores destas últimas aumentaram (2019, 2020 e 2022) e em outros diminuíram (2017, 2018 e 2021).

Em conformidade com a EBSERH (2023f), tal situação ocorreu pelo fato de o orçamento anual da Empresa ser autorizado por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA) e por se tratar de uma das unidades subordinadas ao Ministério da Educação (MEC). Desse modo, os valores dos investimentos são aplicados principalmente em Equipamentos Médico-Hospitalares (EMH) e obras, e, nesse contexto, a EBSERH, em decorrência da necessidade de reestruturação das instalações físicas dos hospitais da Rede, tem priorizado a alocação dos recursos em obras, mas, em virtude dos investimentos estarem alinhados à estratégia da instituição, em alguns anos é dada preferência para o aprimoramento do parque tecnológico dos EMH em detrimento da infraestrutura física, e, por esse motivo, os fundos destinados às obras acabam sofrendo estes tipos de alternâncias.

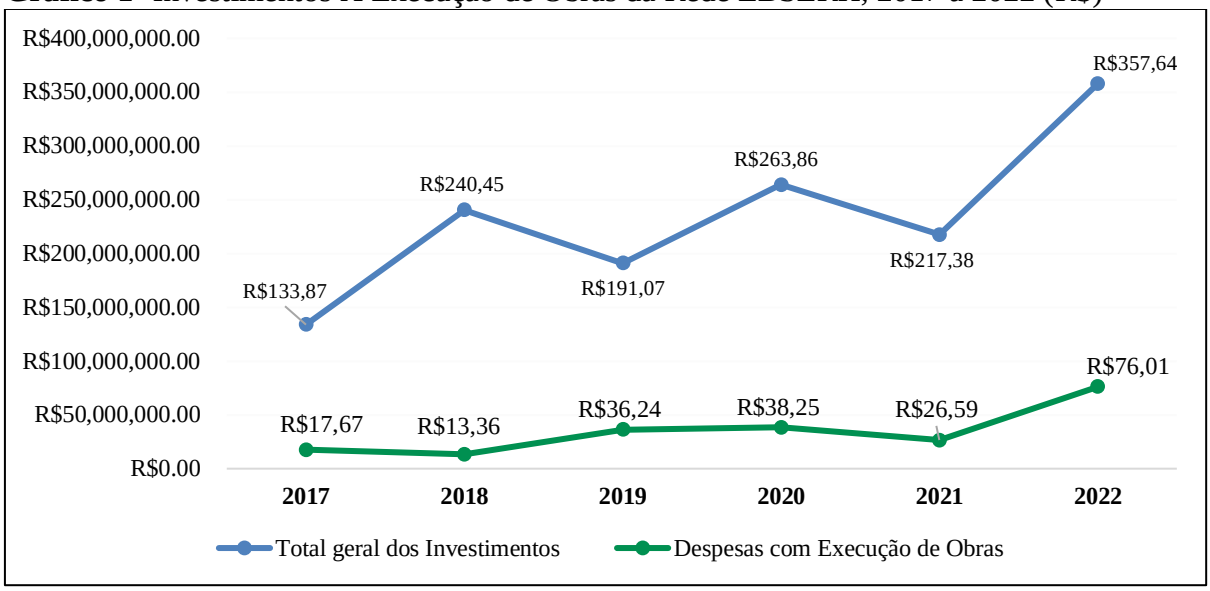
Tabela 1 - Investimentos x Execução de Obras na Rede EBSERH (R$)

Ano	Total geral dos Investimentos	Despesas com Execução de Obras	Comparação Obras x Investimentos
2017	R$ 133.865.891,02	R$ 17.674.882,37	13,20%
2018	R$ 240.446.421,31	R$ 13.360.246,32	5,56%
2019	R$ 191.067.559,43	R$ 36.239.762,09	18,97%
2020	R$ 263.858.178,85	R$ 38.249.858,17	14,50%
2021	R$ 217.375.622,13	R$ 26.592.497,66	12,23%
2022	R$ 357.640.086,86	R$ 76.013.302,32	21,25%

Fonte: Elaborada pelo autor de acordo com dados extraídos de EBSERH (2023c).

O Gráfico 1 ilustra os mesmos dados da Tabela 1, mas evidenciando em termos de representação visual a evolução dos Investimentos e das Despesas com Execução de Obras na Rede EBSERH, permitindo uma melhor compreensão dos eventos ao longo de todo o período considerado.

Gráfico 1- Investimentos X Execução de Obras da Rede EBSERH, 2017 a 2022 (R$)



Fonte: Elaborado pelo autor de acordo com dados extraídos de EBSERH (2023c).

No que diz respeito a Tabela 2, é possível visualizar o total de investimentos do HU-UFGD e o somatório que foi aplicado em obras. Observa-se que ao longo do período apreciado, o total geral dos investimentos, assim como as despesas com execução de obras também não se mantiveram regulares, pois em alguns anos os valores destas últimas se elevaram (2017, 2019 e 2020) e em outros reduziram (2018, 2021 e 2022).

Tabela 2 - Investimentos x Execução de Obras no HU-UFGD (R$)

Ano	Total geral dos Investimentos	Despesas com Execução de Obras	Comparação Obras x Investimentos
2017	R$ 10.848.816,91	R$ 10.045.081,15	92,59%
2018	R$ 9.623.658,13	R$ 2.980.757,42	30,97%
2019	R$ 13.822.874,47	R$ 12.630.261,12	91,37%
2020	R$ 14.611.386,10	R$ 6.712.168,34	45,94%
2021	R$ 3.673.031,87	R$ 0,00	0,00%
2022	R$ 5.509.672,49	R$ 1.584.338,18	28,76%

Fonte: Elaborada pelo autor de acordo com dados extraídos de EBSERH (2023c).

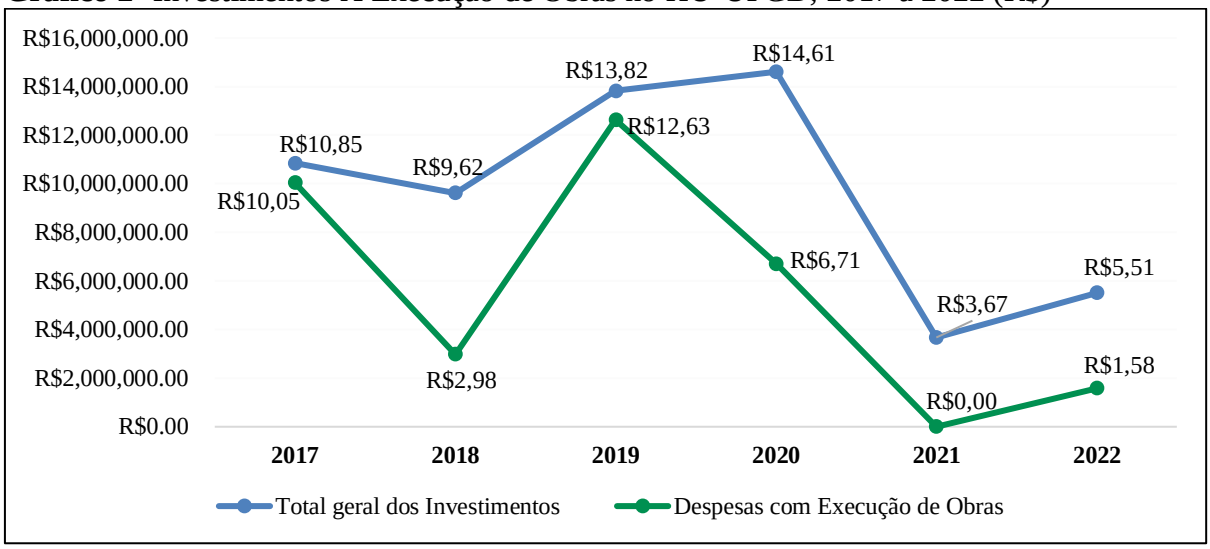
Consoante a EBSERH (2023f), esta circunstância aconteceu em decorrência dos Hospitais Universitários Federais dependerem integralmente de recursos públicos, cujo objetivo é garantir as ações finalísticas da Empresa. Nessa perspectiva, o orçamento total dos hospitais é composto pelos recursos da própria EBSERH, do Fundo Nacional de Saúde (FNS), proveniente do Ministério da Saúde (MS) e das Universidades Federais, vinculadas ao MEC.

Analisando-se os dados, percebe-se que os percentuais são bastante expressivos, principalmente os de 2017 e 2019, que superaram a casa dos 90%. Esta situação aconteceu devido ao investimento ter sido priorizado para a construção do prédio da Unidade da Mulher e da Criança (UMC)[26]. A razão de em alguns anos ter havido diminuição dos recursos para as obras decorreu da maior parcela destes terem sido alocados na aquisição de EMH, ou seja, houve priorização dos investimentos em prol da instalação de novos equipamentos no parque tecnológico da unidade hospitalar (EBSERH, 2023f).

Relacionado especificamente ao ano de 2021, o setor de obras não foi contemplado com recursos orçamentários em razão do cenário da Covid-19 ter se agravado, principalmente no primeiro semestre, de maneira que este fato exigiu a realização de contingenciamento em valores já autorizados, impactando diretamente a área de execução de obras, que acabou não sendo beneficiada com a alocação de capitais (EBSERH, 2023f).

Relacionado ao Gráfico 2, este expõe as mesmas informações da Tabela 2, mas ressalta por meio de representação visual, o cenário dos Investimentos e das Despesas com Execução de Obras particularmente no HU-UFGD, possibilitando um melhor entendimento dos acontecimentos no transcorrer do intervalo de tempo examinado.

Gráfico 2- Investimentos X Execução de Obras no HU-UFGD, 2017 a 2022 (R$)



Fonte: Elaborado pelo autor de acordo com dados extraídos de EBSERH (2023c).

[26] Maiores detalhes no item 5.1 Contrato 06/2017: construção da 1ª etapa da Unidade da Mulher e da Criança.

É oportuno ressaltar que a área de execução de obras apresenta características específicas de sazonalidade, tendo em vista que muitas vezes o programa de necessidades das entidades públicas não é compatível com a situação fiscal do país, pois esta encontrando-se deficitária obriga o Estado a reduzir os investimentos em infraestrutura, atingindo diretamente o campo de realização das obras. Além disso, o Poder Público, dependendo da conjuntura, prioriza outros tipos de investimentos, igualmente necessários para o desenvolvimento das suas atividades.

É pertinente recapitular, em breve síntese, que a unidade encarregada de gerir a infraestrutura no HU-UFGD é o Setor de Infraestrutura Física (SIF). O SIF é responsável pelas demandas do hospital relacionadas à área da engenharia, tendo a incumbência de gerenciar projetos concernentes a obras, que, por sua vez, são executadas por empresas contratadas, cabendo ao SIF a gestão e a fiscalização dos referidos contratos administrativos resultantes destas contratações.

As particularidades próprias da execução de uma obra, segundo Altounian (2016), transformam cada empreendimento em um objeto único, pois cada projeto apresenta atributos individuais que devem ser considerados caso a caso, tais como: padrão de acabamento, planejamento estrutural, tipos de solo e prazo para conclusão. Assim, diante dessas características exclusivas, as precauções a serem tomadas na gestão de tais tipos de contratos devem ser ampliadas, já que, mesmo pequenas falhas em qualquer um dos estágios, podem vir a acarretar perdas consideráveis ao erário, trazendo sérias consequências para os responsáveis que deram causa à irregularidade.

Complementa este mesmo autor, dizendo que os procedimentos concernentes à gestão e a fiscalização dos contratos de obras de engenharia começam, efetivamente, com a emissão da ordem de serviço, prosseguindo com os apontamentos das ocorrências em registros específicos, medições das atividades, modificações contratuais, aprovação de subcontratações, recebimento do objeto e confecção de relatórios propondo a imposição de sanções ou até mesmo o rompimento do ajuste.

Seguindo esse direcionamento, foram selecionados sete contratos de obras para análise, referentes ao período de 2017 a 2022, consoante listagem contendo as características mais importantes dos empreendimentos devidamente expostos no Apêndice A. Na sequência, procurou-se identificar as principais ocorrências e entraves à correta execução e gestão destes tipos de contratos, averiguando-se as razões das lacunas relacionadas ao problema.

Isto posto, são apresentados, a seguir, os contratos das obras escolhidos para o estudo propriamente dito, os quais contemplam as atividades e os achados mais relevantes de cada um dos processos.

5.1 Contrato 06/2017: construção da 1ª etapa da Unidade da Mulher e da Criança (UMC)

A Administração do HU-UFGD, em conjunto com a UFGD, resolveu ampliar as suas instalações físicas em 7.093 m², para receber, a partir de maio de 2010, os serviços de Ginecologia e Obstetrícia, antes atendidos pelo Hospital da Mulher, com a construção da Unidade de Terapia Intensiva (UTI) Neonatal, da UTI Intermediária Neonatal, do Centro Obstétrico, da Ginecologia e Obstetrícia e da nova UTI Pediátrica.

No ano de 2013, o HU-UFGD registrou uma taxa média de ocupação de quase 75%, no entanto, a linha materno-infantil apresentou, nesse mesmo período, um índice superior, sendo que em alguns meses até ultrapassou a lotação máxima. Nessa perspectiva, a construção da Unidade da Mulher e da Criança (UMC) teve como objetivo ampliar a capacidade instalada do número de leitos, assim como melhorar a qualidade dos serviços de saúde da mulher e da criança, proporcionando uma estrutura adequada, oferecendo maior conforto e segurança para os pacientes, colaboradores e usuários de um modo geral. Além da expansão do atendimento prestado pelo serviço de ginecologia e obstetrícia, a UMC também teve como finalidade oportunizar o fortalecimento do ensino no hospital, que contempla tanto a residência médica quanto a multiprofissional, composta pelas especialidades em enfermagem, nutrição e psicologia.

5.1.1 Principais procedimentos realizados e fatos mais significativos encontrados:

a) Ordem de Serviço (OS): foi emitida em 16/10/2017, tendo sido assinada pelos representantes legais do HU-UFGD, a Superintendente e o Gerente Administrativo. Pela contratada assinou o seu preposto.

Analisando-se esta etapa, ficou evidente que a OS foi liberada para a contratada sem a apresentação integral da documentação técnica, administrativa e trabalhista, ou seja, não houve comprovação quanto a sua plena aptidão para o recebimento daquela, de modo a viabilizar o início das atividades de campo. Nesse caso, a OS autorizou o início das atividades em 23/10/2017, contudo, a entrega dos documentos remanescentes ocorreu em 21/11/2017, 28 dias depois.

No tocante a essa questão, o procedimento adequado, de acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU, 2018) e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH, 2022b), é que somente após a entrega total da documentação e sem pendências a OS pode ser liberada. Como este procedimento não ocorreu, possivelmente houve dificuldades para a gestão e regularização do processo contratual.

b) Anotações das ocorrências em registros próprios: de acordo com as verificações realizadas no processo desta contratação por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI!), foi possível constatar que os mais variados apontamentos relacionados à execução do contrato foram feitos regularmente nos Diários de Obra, Relatórios Mensais de Evolução do Projeto e também em outros tipos de documentos, tais como: memorandos, ofícios, planilhas e atas de reuniões.

No que diz respeito às ocorrências relacionadas à execução do contrato, Mendes (2012), relata que o representante da Administração deve anotá-las em registro próprio, livro ou um outro recurso, podendo ser também por meio digital, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. No caso específico de contratos de obras, segundo Altounian (2016), os apontamentos são realizados no documento denominado Diário de Obra, livro que registra todas as informações diárias referentes ao empreendimento, como por exemplo: relato dos trabalhos executados, equipamentos disponíveis, condições meteorológicas e efetivo de trabalhadores.

Confirma Pércio (2020), dizendo ser essencial que o representante da Administração registre todas as tratativas realizadas com a contratada. Tais apontamentos devem conter as reclamações e quaisquer outros comunicados considerados importantes tanto para a gestão quanto para a empresa. É necessário que os subscritores sejam devidamente identificados e também assinem a documentação. Igual conduta deve ser adotada quando da realização de reuniões com a contratada, as quais deverão ser documentadas em atas oficiais. Com referência a esse ponto, em conformidade com os autores Mendes (2012), Autounian (2016) e Pércio (2020), a equipe técnica responsável pelo gerenciamento, fiscalização e execução do contrato, atendeu aos requisitos exigidos quanto à regular gestão dos procedimentos.

c) Medições dos serviços e emissões das respectivas notas fiscais: no decorrer de toda a execução do contrato foram realizadas 35 medições. Considerando também os reajustes contratuais, totalizou aproximadamente R$ 37,4 milhões.

Examinando-se esta fase, verificou-se que no SIF, após o fechamento dos quantitativos e valores das medições mensais referentes a prestação dos serviços e fornecimento de materiais, a gestão ou a fiscalização envia o boletim de medição autorizando a contratada a emitir a respectiva nota fiscal. Assim, a empresa se baseia nas informações do referido boletim para confeccionar o documento fiscal. Contudo, neste e também em outros contratos, consoante será mostrado mais à frente, algumas vezes ocorreram erros, principalmente no cálculo dos tributos, sendo necessário cancelar a fatura, refazer e enviar uma outra em substituição, o que inevitavelmente gera retrabalho.

Nesse sentido, conforme Bräunert (2014) e a ECG/TCE-RJ (2022), como as notas fiscais não podem ser recebidas e muito menos atestadas contendo incorreções, o processo se tornaria mais eficiente caso a instituição provesse meios para mitigar ou até mesmo elidir tais irregularidades, utilizando-se um sistema ou um outro procedimento, mesmo que mais simples, auxiliando assim as contratadas no momento da emissão dos documentos fiscais, situação esta que também viria a contribuir para uma melhor performance da gestão contratual.

d) Alterações contratuais: no decorrer do período de vigência do contrato ocorreram três reajustes, em 25/09/2018, 05/04/2019 e 29/07/2020; dois aditivos referentes à sub-rogações, em 11/08/2017 e 05/11/2019; dois relativos a valores e prazos, em 23/04/2018 e 31/07/2020 e dois outros somente de prazo, em 24/01/2019 e 15/05/2020. No Quadro 7 são ilustrados os ajustes ao contrato.

Quadro 7 – Alterações ocorridas no contrato 06/2017 continua

Data da Modificação	Ocorrência	Objetivo
11/08/2017	Primeiro Termo Aditivo.	Sub-rogação do contrato da EBSERH para o HU-UFGD.
23/04/2018	Segundo Termo Aditivo.	Acrescentar R$ 999.635,17 e suprimir R$ 999.642,50, passando o contrato a totalizar R$ 33.993.099,98. Prorrogar o prazo de execução da obra por 117 dias, de 23/10/2019 a 16/02/2020. E prorrogar o prazo de vigência do contrato por 225 dias, de 07/07/2019 a 16/02/2020.
25/09/2018	Primeiro Termo de Apostilamento.	Acrescentar R$ 1.357.623,20, referente ao 1º reajuste de preços, aferido pela variação do INCC, na importância de 4,02%, passando o contrato a totalizar R$ 35.350.723,18.
24/01/2019	Terceiro Termo Aditivo.	Prorrogar o prazo de vigência do contrato por 90 dias, de 16/02/2020 a 16/05/2020.
05/04/2019	Segundo Termo de Apostilamento.	Acrescentar R$ 1.049.900,74, referente ao 2º reajuste de preços, aferido pela variação do INCC, na importância de 3,96%, passando o contrato a totalizar R$ 36.400.623,92.

Quadro 7 – Alterações ocorridas no contrato 06/2017 conclusão

Data da Modificação	Ocorrência	Objetivo
05/11/2019	Quarto Termo Aditivo.	Sub-rogação do contrato do HU-UFGD para a EBSERH filial Dourados/MS.
15/05/2020	Quinto Termo Aditivo.	Prorrogar o prazo de execução da obra por 135 dias, de 16/02/2020 a 31/07/2020. E prorrogar o prazo de vigência do contrato por 76 dias, de 16/05/2020 a 31/07/2020.
29/07/2020	Terceiro Termo de Apostilamento.	Acrescentar R$ 257.150,55, referente ao 3º reajuste de preços, aferido pela variação do INCC, na importância de 4,13%, passando o contrato a totalizar R$ 36.557.774,48.
31/07/2020	Sexto Termo Aditivo.	Acrescentar R$ 2.366.566,80 e suprimir R$ 1.614.261,58, representando impacto financeiro de R$ 722.305,21, que corrigido pelo INCC, representa R$ 813.315,67, passando o contrato a totalizar R$ 37.471.090,15. Prorrogar o prazo de execução da obra por 45 dias, de 01/08/2020 a 15/09/2020. E prorrogar o prazo de vigência do contrato por 105 dias, de 01/08/2020 a 15/11/2020.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2024).

Concernente às questões destas modificações contratuais (Quadro 7), foi possível concluir que os procedimentos formais, de acordo com os autores Bräunert (2014), TCU (2014), Altounian (2016), CGU (2018), Mazza (2019), ECG/TCE-RJ (2022) e ENAP (2023), foram realizados de forma criteriosa pela gestão e fiscalização, tendo em vista terem sido devidamente justificadas por escrito, solicitadas em tempo hábil e aprovadas pelas autoridades superiores.

Nesse ponto, faz-se oportuno tecer algumas considerações sobre determinados eventos específicos ocorridos em alguns dos aditamentos:

A primeira refere-se à alteração de valor e prazo efetivada em 23/04/2018. Foi detectado pela contratada erro no Projeto Executivo (PE) de fundações, devido à proposição original e seu consequente orçamento apresentarem inconsistências com relação ao laudo da sondagem realizada, sendo necessário fazer uma revisão total no PE, o que acarretou acréscimo de itens, exigindo também a supressão de outras parcelas que não impactavam a obra, sendo que estes valores somados praticamente totalizaram os adicionados, de forma que no final não houve prejuízo em termos financeiros.

Isto posto, de acordo com os registros documentais constantes do processo, foi preciso prorrogar o prazo de vigência contratual, que finalizava em 06/07/2019 e o de execução da obra, que findava em 22/10/2019, respectivamente em mais 225 e 117 dias, de modo a permitir a adequação relativa ao atraso no cronograma físico em decorrência da falha no projeto e também a regularização da questão da incompatibilidade entre as datas dos términos da vigência e da execução. No entanto, essa correção, apesar de necessária, provocou prejuízo à execução

contratual, visto que a data inicialmente estipulada para a entrega do objeto era 22/10/2019, mas acabou sendo postergada para 16/02/2020.

Por conseguinte, é perceptível constatar que ocorreu falha na etapa de elaboração do projeto, provocando algum tipo de dano para o hospital. Por outro lado, há de se ressaltar, em conformidade com os apontamentos visualizados no processo, como memorandos internos, atas de reuniões, *e-mails* e relatórios técnicos, que nesse quesito não houve equívoco da gestão e fiscalização do contrato, pelo contrário, a equipe agiu com celeridade, envidando esforços no sentido de possibilitar a correção da falha que aconteceu na fase de planejamento da contratação do certame.

Diante disso, uma possível solução para eliminar ou ao menos mitigar este tipo de episódio, danoso à Administração e que também acaba afetando negativamente a execução contratual, segundo o DEOP-MG (2014), Altounian (2016), Souza Neto e Oliveira (2017) e a ENAP (2023), é que a fase de planejamento da contratação, muitas vezes menosprezada, seja realizada com base nas informações obtidas em um bom programa de necessidades, assim como em estudos preliminares e anteprojeto de qualidade, haja vista que esta fase preliminar da licitação é de fundamental importância para o êxito do empreendimento.

Outra situação que favorece a futura execução contratual, em conformidade com Brasil (2017), a EBSERH (2022a,b) e a ENAP (2023), é que a gestão e fiscalização contratual sejam realizadas por profissionais que tenham participado da Equipe de Planejamento da Contratação, pois assim estes colaboradores terão, preliminarmente, uma série de informações cruciais, favorecendo o alcance do êxito na fase executiva, bem como possibilitando aos membros da equipe a apropriação do objeto a ser gerido e fiscalizado.

Por outro lado, é conveniente relatar que, como houve irregularidade no projeto, conforme já descrito anteriormente, Altounian (2016), expõe que a gestão e a fiscalização do contrato deveriam ter sugerido à autoridade competente do HU-UFGD, fato que não aconteceu, a abertura de procedimento administrativo para a averiguação das circunstâncias em que se deram os erros e/ou omissões no planejamento da contratação, a fim de imputar-se a responsabilização, em sendo o caso, das empresas e/ou profissionais que elaboraram o PE da fundação. Salienta-se que tal processo somente foi aberto após recomendação do Setor Jurídico ao Superintendente do hospital.

A segunda consideração relaciona-se ao aditivo de prazo efetivado em 24/01/2019, cuja motivação ocorreu pela necessidade de alterar o projeto de urbanismo e pavimentação, sendo essencial a sua concretização para proporcionar uma melhor adequação técnica aos objetivos do empreendimento. A constatação de que era preciso realizar tal ajuste aconteceu no decorrer

da execução dos serviços, mas em tempo hábil de serem tomadas as providências cabíveis para a tramitação do pedido de prorrogação do prazo de vigência do contrato em mais noventa dias.

Conforme a CGU (2018), a ECG/TCE-RJ (2022) e a ENAP (2023), em tal caso, os procedimentos da gestão e fiscalização foram executados de acordo com as diretrizes e regulamentações tratadas na Lei de Licitações.

A terceira reflexão é atinente ao aditivo de prazo assinado em 15/05/2020, provocado pela superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que alterou significativamente a execução do contrato. Estes fatos, registrados no Diário de Obra, foram: atraso na entrega de peças de granito devido ao alagamento ocorrido na cidade onde se localizava a fábrica fornecedora dos produtos, devidamente comprovado pela contratada; alteração de normas técnicas; greve dos caminhoneiros acontecida em maio de 2018; chuvas excessivas registradas em Dourados/MS no período de outubro de 2018 a janeiro de 2019, e também devido ao estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de Covid-19.

A gestão do contrato, neste episódio, agiu corretamente quanto à tomada de decisão aprovando a dilação do período, acrescendo o prazo de vigência em mais 76 dias e o de execução em 135 dias, de forma a não prejudicar o interesse público, dando continuidade à execução da avença, consoante a CGU (2018), a ECG/TCE-RJ (2022) e a ENAP (2023).

Por fim, a última observação refere-se ao aditivo de valor e prazo formalizado em 31/07/2020. No tocante a prorrogação do prazo de vigência e execução, respectivamente por mais 105 e 45 dias, justificou-se para viabilizar o recebimento definitivo da obra, de maneira que a contratada tivesse tempo hábil de fazer as correções das não conformidades encontradas na etapa de recebimento provisório.

Já o aditamento de preço, no valor de R$ 813.315,68, originou-se em decorrência de alterações no projeto por questões técnicas, quais sejam: necessidade de execução de serviços para a implantação de uma segunda passarela de interligação com o prédio existente e adequações nos espaços de ensino no interior da edificação, assim como para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro advindo das dilações contratuais, por estas terem impactado em custos adicionais à administração central e local da empresa contratada.

Segundo Altounian (2016), em decorrência da natureza mutante dos contratos, especialmente os de obras públicas, a legislação prevê a possibilidade de prorrogação dos prazos de execução, mantidas as demais cláusulas contratuais e garantida a preservação do equilíbrio econômico-financeiro, desde que sejam justificadas por escrito e previamente autorizadas pela autoridade competente, principalmente nas seguintes situações: quando a

Administração realiza alterações no projeto; por ocorrência de fato excepcional ou imprevisível e acréscimo das quantidades inicialmente previstas, nos limites da lei.

Relacionado à questão do aditivo de valor, consoante Bräunert (2014), poderá ser efetivado tanto unilateralmente pela Administração quanto por acordo entre as partes, mediante a apresentação das justificativas técnicas pertinentes para todos os serviços que alterem o objeto previamente definido na licitação, tais como quando da modificação do projeto ou das suas especificações para melhor ajuste técnico ou diante da necessidade de alteração do montante contratual decorrente de aumento ou redução quantitativa do seu conteúdo, desde que em conformidade com os limites autorizados pela legislação vigente.

Nesse cenário, as considerações dos autores Bräunert (2014) e Altounian (2016), acima expostas, corroboram que os representantes da Administração cumpriram corretamente as diretivas, realizando uma adequada e eficiente gestão contratual, especificamente no que se refere a esses quesitos.

e) Autorizações de subcontratações: foram consentidas, por meio de aprovações em apontamentos feitos nos Diários de Obra, as relativas a instalação do sistema de climatização, central de ar medicinal e vácuo, elevadores, grupos geradores, cabines de medição e proteção, sonorização, telefonia, detecção e alarme de incêndio. Igualmente, foram aceitas as terceirizações referentes a levantamento topográfico, prestação de serviços de segurança do trabalho, corte de árvores, remoção mecanizada de revestimento asfáltico, sondagens para a verificação do terreno, execução da pavimentação asfáltica, terraplanagem, instalação de esquadrias de alumínio, colocação de forros de gesso e montagem de estruturas metálicas.

O Quadro 8 apresenta, sinteticamente, uma listagem contendo tanto as subcontratações admitidas como as não permitidas.

Quadro 8 – Subcontratações admitidas e não permitidas

AUTORIZADAS	NÃO AUTORIZADAS
Climatização	Levantamento topográfico
Central de ar medicinal e vácuo	Serviços de segurança do trabalho
Elevadores	Corte de árvores
Grupos geradores	Remoção de revestimento asfáltico
Cabines de medição e proteção,	Sondagens para a verificação do terreno
Sonorização	Execução da pavimentação asfáltica
Telefonia	Terraplanagem
Detecção e alarme de incêndio	Instalação de esquadrias de alumínio
----------	Colocação de forros de gesso
----------	Montagem de estruturas metálicas

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos resultados da pesquisa (2024).

Averiguando-se este tópico, foi possível observar que as subcontratações autorizadas encontravam-se previstas no Projeto Básico (PB) integrante do edital de licitação. Já as não permitidas não estavam contempladas no PB como passíveis de terceirização, mas, mesmo assim, foram feitas pela contratada e autorizadas pela equipe técnica da contratante.

De acordo com Bräunert (2014), Altounian (2016) e EGOV-DF (2021), é certo que as primeiras subcontratações foram realizadas atendendo a legislação e diretrizes devidas, contudo, as demais não deveriam ter sido liberadas por não estarem contempladas como suscetíveis de terceirização na listagem exposta no PB do instrumento convocatório. Continuam estes mesmos autores, dizendo que as últimas modalidades de subcontratações citadas deveriam ter sido previstas quando da confecção do PB, incluindo tais itens como passíveis de terceirização, mas respeitando os limites estipulados no próprio edital.

Vale ressaltar que em todas as subcontratações implementadas, não foram entregues os contratos nem as certidões de regularidade fiscal, previdenciária e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) das empresas terceirizadas, igualmente exigidas para a regular formalização destes eventos. Por conseguinte, nesse ponto, a equipe gestora não cumpriu adequadamente o procedimento prescrito, visto que o correto seria ter notificado a contratada, requerendo que toda a documentação fosse entregue para sanar a pendência (Bräunert, 2014; Altounian, 2016; EGOV-DF, 2021).

f) Recebimento do objeto: foi recebido em duas etapas: provisória e definitiva. A primeira foi recepcionada pela equipe de fiscalização técnica em 05/11/2020, por meio da emissão do Termo de Recebimento Provisório (TRP), ocasião em que foram observados alguns defeitos e incorreções resultantes de falhas na execução, inclusive de materiais empregados.

É oportuno esclarecer que, de acordo com consulta ao processo relativo a esse tópico específico, dos 140 itens vistoriados foram detectadas 37 não conformidades, representando 26,43% do total. Por outro lado, a maioria das anomalias era de natureza singela, a saber: borrachas mal instaladas, portas desreguladas, falta de cortinas em quatro salas, algumas manchas na pintura, lixeiras sem identificação, pontos de tomadas sem placas, lâmpadas que não acendiam e válvulas de descargas com tampas soltas.

Nesse cenário, foi lavrado o TRP e simultaneamente notificou-se a contratada para que fizesse os reparos e consertos necessários dentro do prazo determinado no respectivo relatório de pendências. Após decorrido o período legal de observação, ficou constatado que a contratada atendeu as determinações que lhe foram feitas, executando, na obra objeto do contrato, as correções das irregularidades apontadas, assim como entregou o projeto *as built* e os

certificados de garantia dos equipamentos. Para finalizar, a comissão designada realizou o recebimento definitivo do objeto em 26/02/2021, mediante a emissão do Termo de Recebimento Definitivo (TRD).

De acordo com Marchesini (2013), a fiscalização técnica deve realizar uma vistoria completa na obra, anotando todas as não conformidades encontradas, emitindo-se em seguida o TRP, que também é assinado pelo representante legal da contratada. A lista de discrepâncias é anexada ao TRP, sendo, nesta ocasião, fixado um prazo para sanar as falhas. Caso a quantidade e/ou relevância das irregularidades sejam demasiadas e/ou inaceitáveis, o TRP não poderá ser expedido, devendo a contratada corrigir os defeitos apontados. Somente após a execução dos reparos, deverá ser agendada uma nova data para retomar às verificações, viabilizando a lavratura do TRP.

Em conformidade com a Controladoria-Geral da União (CGU, 2018), para o recebimento definitivo, a Administração deverá, preferencialmente, constituir comissão especialmente designada para este fim. Este recebimento somente ocorrerá depois de passado o tempo de verificação de no máximo noventa dias, possibilitando com isso a identificação de outros problemas, não visíveis quando do aceite provisório. A formalização será efetivada mediante a emissão do documento intitulado Termo de Recebimento Definitivo (TRD), devidamente assinado pelas partes. Ressalta-se que o prazo de garantia de cinco anos começa a contar da data de expedição do TRD.

Nesse cenário, de acordo com a argumentação do autor Marchesini (2013), embora se permita que a equipe gestora aplique o juízo de conveniência e oportunidade, mas respeitando os limites legais, atesta-se que a instituição estudada, por meio dos seus representantes responsáveis por gerir o contrato, cumpriu as diretrizes, executando um correto gerenciamento do procedimento de recebimento provisório, visto que considerou que, apesar do percentual das falhas ser considerado até razoável, em compensação eram simples, não sendo óbice para a lavratura do TRP.

Relacionado ao recebimento definitivo e em consonância com as ponderações da CGU (2018), apresentadas acima, certifica-se que a comissão responsável pelo aceite do objeto contratual, obedeceu às regulamentações pertinentes, realizando um correto gerenciamento dessa etapa.

g) Elaboração de relatórios sugerindo a aplicação de penalidades e eventualmente até a rescisão contratual: foi possível constatar que foi enviado um único relato, em

27/02/2019, propondo a aplicação da sanção de advertência à contratada em razão de ter se verificado atraso injustificado de 33 dias na execução do objeto.

Quando as contratadas praticam irregularidades durante a execução dos serviços, de acordo com Bräunert (2014), a equipe gestora do contrato tem a obrigação de relatar os fatos à autoridade competente, inclusive sugerindo a aplicação de eventuais punições. Nesse sentido, penalidade é a imposição de sanções contratuais pela Administração, garantida à empresa o direito ao contraditório e a ampla defesa. Tais punições devem estar claramente definidas no instrumento convocatório e no contrato administrativo, devendo o gestor ter bom senso ao recomendar a sua execução.

Reitera a ENAP (2023), dizendo que não cabe ao representante da Administração a punição contratual, a sua função é fiscalizar e gerir a execução dos serviços, determinando as correções que se façam necessárias, apontando os fatos e enviando relatórios detalhados e fundamentados à autoridade superior, propondo a imposição das penalidades cabíveis. Complementa, expondo que quando da ocorrência de descumprimento de cláusulas contratuais por parte da contratada, é exigida a aplicação das sanções previstas em contrato e na legislação vigente.

Nesse contexto, os argumentos dos autores Bräunert (2014) e ENAP (2023), apresentados anteriormente, confirmam que a equipe gestora obedeceu às diretivas, fazendo um correto e eficiente gerenciamento do contrato concernente a esse conteúdo.

No entanto, alguns acontecimentos verificados durante a execução contratual não seguiram as regulamentações pertinentes, por exemplo: atraso na entrega da documentação para a obtenção da Ordem de Serviço e a ocorrência de falha no projeto da fundação do empreendimento. Tais situações deveriam ter sido relatadas à autoridade competente, sugerindo a abertura de procedimento administrativo para a apuração da responsabilidade quanto às incorreções.

Bräunert (2014) e a ENAP (2023), destacam que estas ocorrências confirmam que a instituição pesquisada, por intermédio dos seus representantes responsáveis por gerir, executar e fiscalizar o contrato, não cumpriu as diretrizes e normativas, ou seja, não realizou o gerenciamento adequado desse processo.

5.2 Contrato 29/2018: execução do término da ampliação das Salas Administrativas

A necessidade da realização da obra relativa ao término das Salas Administrativas ocorreu devido ao aumento do quantitativo de pessoal da Gerência Administrativa, resultante

da contratação de empregados públicos vinculados à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

A sua construção também se justificou porque algumas unidades assistenciais acabaram sendo prejudicadas com a desativação de leitos, visto que estes foram transformados em setores administrativos em razão da insuficiência de espaço físico.

Tendo isso em vista, foi preciso executar a ampliação dos ambientes administrativos do HU-UFGD em quase 198 m², tanto para acomodar o acréscimo de novos colaboradores e oportunizar a reativação de leitos, como para acompanhar o crescimento da estrutura assistencial do hospital.

5.2.1 Principais procedimentos realizados e fatos mais significativos encontrados:

a) Ordem de Serviço (OS): foi emitida em 17/01/2019, autorizando o início dos trabalhos a partir de 22/01/2019, sendo assinada pelo representante legal do HU-UFGD, o Superintendente. Pela contratada assinou o seu Responsável Técnico, que também era preposto.

Analisando-se esta etapa, a contratada apresentou a documentação técnica, administrativa e trabalhista na sua integralidade em 10/01/2019, quando na realidade a data limite estipulada era 05/12/2018, ou seja, somente comprovou a sua plena aptidão para o recebimento da OS, permitindo o início das atividades de campo, com 36 dias de atraso.

É oportuno esclarecer que, logo após a assinatura do contrato, o gestor solicitou, por meio de ofício, que a contratada enviasse os documentos comprobatórios, demonstrando estar apta a receber a OS. Acontece que a empresa não conseguiu entregar toda a documentação até a data fixada, sendo necessário que a equipe gestora realizasse diversas outras cobranças, mediante contatos telefônicos, *e-mails* e também por notificação.

Em razão disso, o gestor do contrato enviou o relato dos acontecimentos para a autoridade superior, no qual solicitava avaliação da viabilidade da continuidade do processo com a assinatura da OS ou a rescisão do ajuste, motivado pelas dificuldades demonstradas pela contratada antes mesmo do início das obras. Logo após, a autoridade superior deliberou pelo prosseguimento contratual, pois o rompimento, naquela ocasião, seria menos benéfico para o hospital que a continuação dos serviços, haja vista que implicaria em perda do recurso empenhado e na necessidade de realizar nova licitação, gerando consequentemente ainda mais atraso para iniciar a construção.

No que diz respeito a essa matéria específica, embora tenha havido prejuízos à execução contratual, a equipe gestora agiu adequadamente, de acordo com Bräunert (2014), a CGU

(2018), a EBSERH (2022b) e a ENAP (2023), visto que demandou exaustivamente para que a contratada cumprisse as exigências contidas em contrato, e, como houve a regularização da pendência, mas com um atraso considerável, fez o apontamento dos fatos, enviando relatório detalhado para a autoridade superior decidir a respeito da questão.

b) Medições dos serviços e emissões das respectivas notas fiscais: no decorrer de toda a execução do contrato foram realizadas cinco medições, totalizando R$ 319.508,46.

Ao examinar esta etapa, foi possível verificar que a primeira parte da justificativa é análoga a do contrato anterior, mas, além dos erros detectados no cálculo dos tributos, também aconteceram falhas quando do envio dos documentos obrigatórios, anteriores à emissão das notas fiscais das respectivas medições, provocando atraso no processo de ateste destas, além de gerar retrabalho. Tais ocorrências transcorreram de diversas formas, como a apresentação de documentação incompleta, desorganizada e outras nem sequer encaminhadas, quando deveriam ter sido por se tratar de exigência contida em cláusula contratual.

Nesse cenário, ressalta-se que a entrega destes documentos deve ser feita independente de notificação, aviso ou provocação por parte da contratante, pois as suas especificações e prazos já estão definidos nos termos do edital de licitação, contrato e PB. Mesmo com tais regras claramente estabelecidas, a atividade se tornaria mais eficiente, de acordo com Bräunert (2014) e a ECG/TCE-RJ (2022), caso a equipe gestora, mesmo não sendo a sua obrigação, providenciasse algum meio para atenuar estas dificuldades, fazendo uso de um procedimento prévio, tipo uma notificação antecipada, relacionando todos os documentos necessários para a completa instrução do processo. É pertinente destacar que esta ação seria válida principalmente por ocasião do faturamento inicial, contribuindo também para um melhor desempenho da gestão e da execução contratual.

c) Alterações contratuais: no decorrer do período de vigência do contrato ocorreram: uma dilação somente de prazo, assinada em 18/04/2019 e um aditamento de valor e prazo, formalizado em 02/07/2019. No Quadro 9 são exibidas as adequações ao contrato.

Quadro 9 – Alterações ocorridas no contrato 29/2018 continua

Data da Modificação	Ocorrência	Objetivo
18/04/2019	Primeiro Termo Aditivo	Prorrogar o prazo de vigência do contrato por 95 dias, de 20/04/2019 a 23/07/2019.

Quadro 9 – Alterações ocorridas no contrato 29/2018 conclusão

Data da Modificação	Ocorrência	Objetivo
02/07/2019	Segundo Termo Aditivo	Acrescentar R$ 36.590,15 e suprimir R$ 35.894,21, passando o contrato a totalizar R$ 336.635,94. Prorrogar o prazo de execução da obra por 20 dias, de 02/07/2019 a 23/07/2019.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2024).

No que diz respeito a estas modificações contratuais (Quadro 9), foi possível concluir que os procedimentos formais, de acordo com o TCU (2014), Altounian (2016), a CGU (2018), a ECG/TCE-RJ (2022) e a ENAP (2023), foram realizados de forma criteriosa pela equipe gestora, tendo em vista terem sido devidamente justificadas por escrito, solicitadas em tempo hábil e autorizadas pelas autoridades competentes.

Nesse contexto, faz-se oportuno tecer alguns comentários sobre determinadas situações específicas que aconteceram nessas alterações.

A primeira refere-se à prorrogação realizada em 18/04/2019, ocasião em que foi constatado pelo gestor do contrato a necessidade de dilatar o prazo de vigência em mais 95 dias, para a contratada ter tempo hábil de fazer as correções das inconformidades detectadas quando do aceite provisório, viabilizando o recebimento definitivo da obra.

É importante citar que, conforme já relatado anteriormente no tópico referente a emissão da Ordem de Serviço (OS), mesmo que o motivo de ser preciso prorrogar o prazo tenha sido causado devido a contratada não ter cumprido a data estabelecida para a obtenção da OS, sendo esta justificativa questionável do ponto de vista jurídico, por outro lado, a gestão do contrato, assim também concordando a autoridade competente, consideraram o princípio da economicidade em prol do interesse público e a redução de gastos com a dilação contratual, visto que a rescisão contratual, naquela oportunidade, implicaria em nova licitação para a conclusão de uma obra que já estava em andamento com quase metade da construção executada.

Por conseguinte, considerou-se que não haveria prejuízo para a Administração, ao contrário, a rescisão contratual acarretaria outros danos, como o alto custo de um novo procedimento licitatório e a perda de recursos provenientes do REHUF.

Conforme a CGU (2018), a ECG/TCE-RJ (2022) e a ENAP (2023), neste caso, a gestão do contrato e a autoridade superior agiram seguindo as orientações e normativas adequadas, tratando-se de um ato discricionário, em que foram avaliados os elementos de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade, mas respeitados os limites legais.

A segunda e última reflexão relaciona-se a modificação de valor e prazo efetivados em 02/07/2019, cujo objetivo foi incluir necessidades não observadas quando da elaboração do PB,

por motivo de incertezas no projeto existente, assim como alterações visando melhor adequação técnica do ambiente, o que acarretou acréscimo de itens. Igualmente foram feitas supressões, de modo que o impacto no valor global do contrato foi de apenas 0,23% a maior.

Nessa perspectiva, a equipe gestora e a autoridade competente justificaram que a continuidade do contrato era mais vantajosa que a realização de um novo certame para a contratação dos serviços pendentes de execução, pois a dilação do prazo em somente vinte dias impactaria minimamente os objetivos institucionais.

De acordo com Altounian (2016), em decorrência da natureza dinâmica dos contratos, especialmente os de obras públicas, a legislação prevê a possibilidade de prorrogação dos prazos de execução, mantidas as demais cláusulas contratuais e garantida a preservação do equilíbrio econômico-financeiro, desde que sejam justificadas por escrito e previamente autorizadas pela autoridade competente, principalmente nas seguintes situações: quando a Administração realiza alterações no projeto; devido a ocorrência de fato excepcional ou imprevisível e aumento das quantidades inicialmente previstas, nos limites da lei.

No que diz respeito à questão do aditivo de valor, Bräunert (2014), explana que poderá ser efetivado tanto unilateralmente pela Administração quanto por acordo entre as partes, mediante a apresentação das justificativas técnicas pertinentes para todos os serviços que alterem o objeto previamente definido na licitação, tais como quando da modificação do projeto ou das suas especificações para melhor ajuste técnico ou diante da necessidade de alteração do montante contratual decorrente de aumento ou redução quantitativa do seu conteúdo, desde que em conformidade com os limites autorizados pela legislação vigente.

Relacionado à deliberação de autorizar o aditivo e o seguimento do contrato, segundo os autores Bräunert (2014) e Altounian (2016), os representantes da instituição decidiram corretamente optando por continuar com a contratação, visto que tratou-se de um ato discricionário, aplicando-se o juízo de conveniência e oportunidade, mas obedecendo-se as limitações impostas pela legislação.

Se por um lado a decisão anterior foi considerada adequada, por outro há de se alertar que houve falha na fase de planejamento da contratação, pois o aditivo visou compensar demandas não percebidas por ocasião da confecção do PB. Nesse contexto, é conveniente esclarecer que a responsabilidade não foi da equipe gestora, mas, mesmo assim, ocorreu algum tipo de perda para a execução contratual.

Assim sendo, de acordo com o TCU (2014), o PB é o elemento mais importante na execução da obra pública. Falhas em sua definição ou constituição podem dificultar a obtenção do resultado pela Administração, porque a fase preliminar da licitação é essencial, de modo que

passar para as demais fases do certame sem a sinalização positiva da viabilidade do empreendimento pode resultar no desperdício de recursos públicos causado por modificações decorrentes de falha, erro ou imprecisão no projeto original.

Corroboram o DEOP-MG (2014), Altounian (2016), Souza Neto e Oliveira (2017) e a ENAP (2023), dizendo que para elidir ou ao menos reduzir este tipo de evento, é preciso que a fase de planejamento da contratação, às vezes subestimada, seja sempre feita fundamentada nos dados colhidos em um bom programa de necessidades, assim como em estudos técnicos preliminares e anteprojeto de qualidade, pois, como já afirmado antes, a fase preliminar certamente é muito relevante para o sucesso do empreendimento, além de contribuir significativamente para que tanto a gestão como a execução contratual sejam exitosas.

Por fim, é conveniente relatar que como houve falha de projeto, conforme já exposto anteriormente, Altounian (2016), declara que a gestão e a fiscalização do contrato deveriam ter sugerido à autoridade competente do HU-UFGD, fato que não aconteceu, a abertura de procedimento administrativo para a averiguação das circunstâncias em que se deram os erros e/ou omissões no planejamento da contratação, a fim de imputar-se a responsabilização, em sendo o caso, das empresas e/ou profissionais que elaboraram o projeto original.

d) Autorizações de subcontratações: foram admitidas, por meio da concordância nos apontamentos dos Diários de Obra, as referentes a instalações elétricas, cabeamento estruturado, forros de gesso, revestimentos em granilite e montagem de estruturas metálicas.

Averiguando-se esse conteúdo, foi identificado que todas as terceirizações listadas estavam contempladas no PB como possíveis de serem realizadas.

Subcontratação, de acordo com Altounian (2016), é a ferramenta empregada pela empresa vencedora da licitação para transferir parte da execução das atividades a outra organização que tenha melhor capacidade técnica ou que trabalhe com custos menores. A legislação admite a subcontratação de parcelas da obra, serviço ou fornecimento, até o limite permitido, em cada caso, pela Administração, desde que esta condição esteja prevista no instrumento convocatório.

A EGOV-DF (2021), complementa, explanando que caso o objeto contratual seja de mão de obra continuada ou obras e houver terceirização, mesmo que permitida em contrato, a contratante deve verificar se a empresa subcontratada apresenta situação fiscal e previdenciária regulares.

Em síntese, é possível afirmar, consoante Bräunert (2014), que tanto o edital de licitação quanto o contrato administrativo precisam prever a possibilidade de ser realizada a

subcontratação, devendo estabelecer o percentual máximo autorizado, necessitando, também, constar que é obrigatória a anuência prévia da Administração para subcontratar as atividades.

Assim, em conformidade com Bräunert (2014), Altounian (2016) e a EGOV-DF (2021), evidentemente estas subcontratações foram efetivadas atendendo as diretivas compatíveis, no entanto, não foram apresentados os contratos nem as certidões de regularidade fiscal, previdenciária e do FGTS das empresas terceirizadas, igualmente exigidas para a validação destes acordos, e, por conseguinte, nesse ponto, a equipe gestora não cumpriu adequadamente o procedimento prescrito, tendo em vista que o correto seria ter notificado a contratada, requerendo que toda a documentação fosse entregue para sanar a pendência.

e) Recebimento do objeto: ocorreu apenas a etapa provisória, recepcionada pela equipe de fiscalização técnica em 07/08/2019 por meio da emissão do Termo de Recebimento Provisório (TRP), oportunidade em que foram constatados alguns defeitos e incorreções oriundos de falhas na execução, inclusive de materiais utilizados.

É pertinente explicar que, de acordo com consulta feita a esse conteúdo específico junto ao processo, dos 88 itens inspecionados foram verificadas 29 inconformidades, representando quase 33% do total. Por um lado, algumas das irregularidades eram simples, tais como: manchas na pintura, respingos de chapiscos em paredes, nas janelas e no exaustor, vidro trincado, ferrolhos com defeitos, tomadas sem espelhos, portas empenadas e frestas entre rodapés e pisos. Em contrapartida, outras situações eram mais graves, a saber: existência de furos e trincas em forros de gesso, provocando infiltração de água da chuva, pontos do cabeamento estruturado sem identificação e outros especificados incorretamente, calhas sem caída, acarretando acúmulo de água pluvial e quadro de distribuição de energia frequentemente em curto, danificando disjuntores e condutores elétricos.

Mesmo diante dessa situação apresentada, o TRP foi lavrado, sendo concomitantemente notificada a contratada para que fizesse os reparos e consertos demandados dentro do prazo estipulado no próprio informe de contestações, consoante descrição detalhada no relatório fotográfico anexado ao TRP.

Todavia, após decorrido o prazo legal de observação, verificou-se que a contratada não atendeu às determinações que lhe foram feitas, não executando, na obra objeto do contrato, as correções das inconformidades assinaladas. Em consequência dessa conjuntura, a equipe gestora reiterou a cobrança por mais três vezes para que a contratada regularizasse as pendências já relatadas quando da emissão do TRP, contudo, não teve êxito nessa demanda e, por isso, não foi realizado o recebimento definitivo do objeto.

Marchesini (2013), explana que o Termo de Recebimento Provisório (TRP) é expedido quando da finalização da execução contratual, depois que a contratada comunica oficialmente a conclusão da obra. Considera-se uma obra encerrada quando o objeto do contrato tiver sido executado exatamente em conformidade com as cláusulas e documentos técnicos registrados no respectivo ajuste.

Nesse sentido, continua o mesmo autor, a fiscalização técnica realiza uma vistoria completa na obra, anotando todas as não conformidades encontradas, emitindo-se em seguida o TRP, que também é assinado pelo representante legal da contratada. A lista de discrepâncias é anexada ao TRP, sendo, nesta ocasião, fixado um prazo para sanar as falhas. Caso a quantidade e/ou relevância das irregularidades sejam demasiadas e/ou inaceitáveis, o TRP não deverá ser expedido, sendo preciso que a contratada corrija os defeitos apontados. Somente após a execução dos reparos, deverá ser agendada uma nova data para retomar às verificações, viabilizando a lavratura do TRP.

Concorda Bräunert (2014), dizendo que se o objeto apresentar inadimplemento contratual, não deve ser aceito, mas, se os defeitos forem simples, pode ser recebido provisoriamente por meio do TRP, desde que as inconformidades sejam descritas no próprio termo, devendo a contratada corrigi-las em um prazo pré-fixado, sob pena do não recebimento definitivo e a imposição das penalidades contratuais.

Relacionado a esse tema, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 853/2013 – Plenário, determinou que as instituições públicas não devem realizar o recebimento provisório de obras com pendências a serem solucionadas pela empresa executora, visto que tal instituto não legitima a entrega temporária de uma obra inconclusa, mas objetiva proteger a Administração no caso do advento de vícios ocultos, revelados apenas depois do recebimento provisório (Brasil, 2013).

Nesse cenário, de acordo com as considerações dos autores Brasil (2013), Marchesini (2013) e Bräunert (2014), embora seja possível a equipe gestora agir com um certo grau de discricionaridade, utilizando o critério de conveniência e oportunidade, mas obedecendo as limitações da lei, a instituição estudada, por meio dos seus representantes responsáveis por gerir o contrato, não cumpriu as diretrizes corretamente, pois não deveria ter liberado o TRP, visto que, considerando que a obra era de pequeno porte (menor que 250 m²), a quantidade de não conformidades foi alta, além disso, algumas delas tinham um nível de gravidade elevado.

Complementa Bräunert (2014), dizendo que também houve equívoco do administrador do contrato, no sentido de que deveria ter reportado a questão do não recebimento definitivo à autoridade competente, sugerindo a abertura de processo administrativo de apuração de

responsabilidade em desfavor da contratada, e, em sendo o caso, a imputação das penalidades contratuais cabíveis.

f) Elaboração de relatórios sugerindo a aplicação de penalidades e eventualmente até a rescisão contratual: apurou-se que, em função do atraso por parte da contratada na apresentação da documentação demonstrando a sua aptidão para receber a OS, a gestão do contrato enviou, em 10/01/2019, o informe dos acontecimentos para a autoridade superior, no qual solicitava análise da viabilidade de dar andamento ao processo, autorizando a assinatura da OS ou proceder com a rescisão contratual.

De acordo com Bräunert (2014), quando as contratadas praticam irregularidades no decorrer da execução dos serviços, a equipe gestora do contrato tem a obrigação de relatar os fatos à autoridade competente, inclusive sugerindo a aplicação de eventuais punições. Nesse sentido, penalidade é a imposição de sanções contratuais pela Administração, garantida à empresa o direito ao contraditório e a ampla defesa. Tais punições devem estar claramente definidas no instrumento convocatório e no contrato administrativo, devendo o gestor ter bom senso ao recomendar a sua execução.

Destaca a ENAP (2023), dizendo que não cabe ao representante da Administração a punição contratual, a sua função é fiscalizar e gerir a execução dos serviços, determinando as correções que se façam necessárias, apontando os fatos e enviando relatórios detalhados e fundamentados à autoridade superior propondo a imposição das penalidades cabíveis. Em complemento, expõe que quando da ocorrência de descumprimento de cláusulas contratuais por parte da contratada, é exigida a aplicação das sanções previstas em contrato e na legislação vigente.

Nessa situação específica, as considerações dos autores Bräunert (2014) e ENAP (2023), apresentadas anteriormente, ratificam que a equipe gestora obedeceu às regulamentações pertinentes, fazendo um correto e eficiente gerenciamento do contrato.

Não obstante, alguns fatos observados durante a execução contratual não seguiram as normativas indicadas, visto que deveriam ter sido informados à autoridade superior para a abertura de processo administrativo de apuração de responsabilidade, quais sejam: ocorrência de falha na fase de planejamento da contratação, visto que ocorreu erro de projeto, pois várias demandas necessárias não foram percebidas quando da elaboração do PB, assim como o não recebimento definitivo do objeto, em virtude da contratada não ter regularizado as inconformidades detalhadas no momento da emissão do TRP.

Bräunert (2014) e a ENAP (2023), evidenciam que estas situações certificam que o hospital estudado, em especial o SIF, por meio dos seus representantes incumbidos de gerir, executar e fiscalizar o contrato, não cumpriu as diretrizes e normativas, ou seja, não executou o regular gerenciamento desse processo.

5.3 Contrato 02/2019: execução da obra de reforma e ampliação da Farmácia Hospitalar

O funcionamento de um estabelecimento de saúde depende de vários serviços de apoio assistencial. A Farmácia Hospitalar é a unidade do hospital que tem o objetivo de garantir o uso seguro e racional dos remédios prescritos, respondendo a demanda dos pacientes internados. Desse modo, para que uma unidade de farmácia opere regularmente, deve possuir no mínimo as seguintes áreas: administrativa, armazenamento, dispensação e atendimento. Caso sejam realizadas atividades de fracionamento de medicamentos e manipulação de misturas intravenosas, deverão existir ambientes específicos.

Destaca-se que, embora tenham ocorrido diversas ações no intuito de minimizar as inadequações da infraestrutura existente, há insuficiência de área física para o adequado armazenamento de insumos farmacêuticos e manuseio de remédios. Em razão disso, a reforma de 327,49 m², com ampliação de 218,29 m², totalizando 549,78 m², das unidades que compõem a Farmácia Hospitalar, justifica-se tanto para melhorar o atendimento da demanda existente quanto adequar a infraestrutura, deixando-a compatível com as futuras expansões previstas no planejamento da instituição.

5.3.1 Principais procedimentos realizados e fatos mais significativos encontrados:

a) Ordem de Serviço (OS): foi emitida em 22/02/2019, autorizando o início dos trabalhos a partir de 28/02/2019, sendo assinada pelo representante legal do HU-UFGD, o Superintendente. Pela contratada assinou o seu Responsável Técnico, que também era preposto.

Analisando-se esta etapa, ficou claro que a contratada apresentou a documentação técnica, administrativa e trabalhista na sua integralidade em 19/02/2019, quando na realidade a data limite estipulada era 05/02/2019, ou seja, somente comprovou a sua plena aptidão para o recebimento da OS, permitindo o início das atividades de campo, com quatorze dias de atraso.

É oportuno ressaltar que logo após a assinatura do contrato, o gestor solicitou, por meio de ofício, que a contratada enviasse os documentos comprobatórios, demonstrando estar apta a receber a OS. Acontece que a empresa não conseguiu entregar toda a documentação até a data

determinada, sendo necessário que a equipe gestora realizasse diversas outras cobranças, mediante contatos telefônicos e *e-mails*.

À vista disso, a gestão do contrato enviou o relato dos acontecimentos para a autoridade superior, solicitando a avaliação da viabilidade da continuidade do processo com a assinatura da OS ou a rescisão contratual, motivada pelas dificuldades mostradas pela contratada antes mesmo do início das obras. Após análise, a autoridade competente deliberou por prosseguir com o contrato, porque a ruptura, naquela oportunidade, seria menos benéfica para o hospital que a continuação dos serviços, visto que implicaria em perda do recurso empenhado e na necessidade de realizar nova licitação, gerando em consequência mais atraso para iniciar a obra.

No que diz respeito a esse conteúdo específico, embora tenha havido prejuízos à execução contratual, podendo ser considerada uma situação recorrente, eis que problemas similares aconteceram nos dois contratos anteriormente analisados, a equipe gestora agiu adequadamente, de acordo com Bräunert (2014), a CGU (2018), a EBSERH (2022b) e a ENAP (2023), tendo em vista que demandou arduamente para que a contratada cumprisse as exigências contidas no contrato, e, como houve a resolução do litígio, mas com um atraso razoável, fez o apontamento dos fatos, encaminhando relatório detalhado para a autoridade superior decidir sobre o tema.

b) Medições dos serviços e emissões das respectivas notas fiscais: durante toda a execução contratual foram realizadas oito medições, sendo três delas zeradas por não terem sido executadas atividades no período. Totalizaram, ao final, R$ 213.210,66, representando apenas 15,24% do valor global do contrato.

Ao examinar esta etapa, foi possível concluir que todas as justificativas são praticamente iguais às do contrato anterior, mas com um agravante, das cinco notas fiscais emitidas, em quatro oportunidades os tributos foram calculados incorretamente, sendo necessário fazer os seus cancelamentos e expedição de novos documentos fiscais para substituir os que apresentavam não conformidades, provocando atraso no processo de ateste das medições, além de gerar retrabalho.

c) Alterações contratuais: no decorrer do período de vigência do contrato não ocorreram modificações contratuais, nem de valor nem de prazo.

Na realidade, a contratada requereu em duas oportunidades. A primeira tratou-se de pedido de aditivo de valor, sob a alegação de terem sido executados serviços extraordinários, não previstos inicialmente, a saber: retirada de estrutura metálica utilizando-se caminhão

guindauto, escavação e extração de asfalto do estacionamento com retroescavadeira, bem como remoção de entulho usando-se caminhão caçamba. A segunda referiu-se à requerimento de dilação de prazo por mais 150 dias, mediante a justificativa de terem ocorrido chuvas prolongadas no início da obra, necessidade de adequação das estacas da fundação, execução de colunas auxiliares e acréscimo do volume de blocos.

À vista disso, após análise minuciosa, a equipe gestora indeferiu tais solicitações. No primeiro caso, a negativa deu-se em virtude de o regime de execução do contrato ser do tipo empreitada por preço global, tratando-se de obra ajustada por preço certo e total, no qual serviços não previstos no orçamento referencial estão no risco do negócio assumido entre as partes. Já no segundo episódio, o pedido foi rejeitado porque as causas apresentadas foram julgadas improcedentes, não sendo possível serem aplicadas ao caso concreto para permitir a prorrogação do prazo.

No decorrer da execução de um contrato, conforme a ECG/TCE-RJ (2022), frequentemente ocorre a necessidade de executar serviços não previstos inicialmente, seja em aspectos qualitativos ou quantitativos. Por essa razão, a legislação vigente admite a possibilidade de modificações no ajuste firmado, desde que se obedeçam a alguns pressupostos, quais sejam: demanda da administração, interesse público e motivação do ato, o qual tem que ser justificado e aprovado pela autoridade competente.

Ainda segundo a ECG/TCE-RJ (2022), há que se ter uma série de precauções, de modo a se assegurar a economicidade dessas alterações, atentando-se para a preservação da equação econômico-financeira especificada no termo inicial avençado, assim como para a não deturpação do objeto contratado, garantindo-se, assim, a escolha da proposta mais vantajosa e o princípio da isonomia.

Consoante a ENAP (2023), o prazo de execução das etapas pode sofrer alteração para dilatar a duração originalmente contratada, desde que ocorram as situações a seguir: (a) alteração do projeto pela Administração; (b) superveniência de fato excepcional, estranho à vontade das partes, que altere as condições de execução; (c) interrupção dos trabalhos por ordem da Administração; (d) aumento das quantidades previstas inicialmente; (e) impedimento da execução por ato de terceiro; e (f) omissão ou atraso de providências a cargo da Administração.

Nesse caso, em ambas as situações, a gestão do contrato, consoante a ECG/TCE-RJ (2022) e a ENAP (2023), procedeu em conformidade com as diretrizes e normativas pertinentes ao rejeitar os pleitos de aditamentos, visto que atuou respeitando a limitação imposta pela lei em vigor.

d) Autorizações de subcontratações: neste contrato eram permitidas as relativas a perfuração de estacas, concretagem, instalações de climatização, elétricas e eletrônicas, cabeamento estruturado, gases medicinais, montagem de estruturas metálicas, forros de gesso e revestimentos em granilite.

Estudando este tema, foi possível constatar que a contratada não informou nem solicitou autorização à gestão do contrato para terceirizar serviços. No entanto, à revelia da contratante, a empresa subcontratou, indevidamente, três prestadores de serviços de mestre de obras. Ao tomar conhecimento, a equipe gestora notificou a contratada, solicitando esclarecimentos a respeito da questão, obtendo uma devolutiva com algumas explicações, as quais, todavia, não foram acatadas pelo gestor do contrato, visto que tais subcontratações eram totalmente irregulares por estarem em desacordo com as exigências estipuladas no PB.

Nessa linha, tendo em vista a não conformidade da situação, os encarregados em gerir o contrato solicitaram à autoridade competente a abertura de processo administrativo para apuração da responsabilidade em desfavor da contratada, com fundamento nas razões já apresentadas anteriormente.

De acordo com Altounian (2016), subcontratação é a ferramenta empregada pela empresa vencedora da licitação para transferir parte da execução das atividades a outra organização que tenha melhor capacidade técnica. A legislação admite a subcontratação de parcelas da obra, até o limite permitido, em cada caso, pela Administração, desde que esta condição esteja prevista no instrumento convocatório.

Confirma Bräunert (2014), declarando que tanto o instrumento convocatório como o contrato precisam prever a possibilidade de ser realizada a subcontratação, devendo estabelecer o percentual máximo autorizado, necessitando, também, constar que é obrigatória a anuência prévia da Administração para subcontratar as atividades.

Nesse contexto, em conformidade com Bräunert (2014) e Altounian (2016), o colegiado gestor cumpriu as diretivas e regulamentações pertinentes, não concordando com a argumentação da contratada e procedendo com o requerimento de abertura de mais um processo administrativo em seu desfavor, tendo em vista que além desta ter realizado subcontratação indevida, também o fez sem a devida comunicação à contratante.

e) Recebimento do objeto: esta etapa não ocorreu. O motivo é que a obra não foi concluída em decorrência de ter apresentado inadimplemento contratual, sendo recusada pela

equipe responsável pelo contrato. Constatou-se que foram executados apenas 15,24% do valor global do contrato, tendo a sua vigência encerrada em 28/12/2019, contando 240 dias de atraso.

Diante desse cenário, é importante esclarecer, em conformidade com as informações coletadas quando da consulta ao processo, que a gestão e a fiscalização do contrato realizaram, em diversas oportunidades e ao longo de todo o período de execução dos serviços, várias cobranças à contratada, por meio de ofícios, notificações, reuniões, contatos telefônicos, mensagens de *e-mail* e também por *WhatsApp*, no sentido da recuperação do cronograma, o que acabou não se concretizando, resultando, ao final da vigência do ajuste, em uma pendência de 84,76% a ser executado relativo ao total do objeto.

Em face de todo o exposto e a fim de resguardar a instituição e seus representantes, a equipe gestora solicitou a abertura de mais um processo administrativo contra a contratada para apurar a sua responsabilidade quanto à inexecução contratual.

Marchesini (2013), explana que o Termo de Recebimento Provisório (TRP) é expedido quando da finalização da execução contratual, depois que a contratada comunica oficialmente a conclusão da obra. Considera-se uma obra encerrada quando o objeto do contrato tiver sido executado exatamente em conformidade com as cláusulas e documentos técnicos registrados no respectivo ajuste.

De acordo com Bräunert (2014), se o objeto apresentar inadimplemento contratual, não deve ser aceito, mas, se os defeitos forem simples, pode ser recebido provisoriamente por meio do TRP, desde que as inconformidades sejam descritas no próprio termo, devendo a contratada corrigi-las em um prazo pré-fixado, sob pena do não recebimento definitivo e a imposição das penalidades contratuais. Nesta ocasião, o objeto deve estar funcionando perfeitamente e em condições de ser utilizado. Além disso, deverão ser entregues o projeto "*as built*", a fim de subsidiar futuras intervenções a título de manutenção ou reformas, e os certificados de garantia dos equipamentos.

Do ponto de vista técnico-administrativo, de acordo com Marchesini (2013) e Bräunert (2014), a gestão do contrato cumpriu adequadamente as formalidades exigidas no caso concreto explanado ao não realizar o recebimento do objeto.

f) Elaboração de relatórios sugerindo a aplicação de penalidades e eventualmente até a rescisão contratual: foi possível verificar que houve a confecção de alguns relatos, todos devidamente encaminhados para a autoridade competente, conforme exposto a seguir.

O primeiro tratou do atraso por parte da contratada quanto à apresentação da documentação demonstrativa da sua aptidão para receber a OS, ocasião em que a gestão do

contrato enviou, em 20/02/2019, o informe dos acontecimentos à autoridade superior, solicitando análise da viabilidade de dar andamento ao processo, autorizando a assinatura da OS ou proceder com a rescisão contratual.

Um outro relato, desta feita emitido em 25/03/2019, requeria que fosse avaliada a oportunidade e conveniência de abertura de processo administrativo em desfavor da contratada, uma vez que, de acordo com fatos apurados e relatados pela fiscalização técnica, a empresa realizou modificações no PB da obra em execução sem anuência da contratante, além de fornecer, em diversas ocasiões, informações contraditórias sobre a profundidade das estacas, ficando comprovado, em suma, que a contratada tentou ludibriar os fiscais com informações incorretas.

Mais um relatório foi encaminhado à autoridade competente em 14/11/2019, expondo a ocorrência de subcontratação indevida por estar em desacordo com o PB. Naquela oportunidade, foi pleiteada a abertura de mais um processo administrativo em detrimento da contratada, visto que esta terceirizou prestadores de serviços cujos cargos eram de mestres de obras, porém, além deste tipo de subcontratação não estar prevista na listagem do PB, não houve comunicação à contratante e muito menos autorização da equipe gestora do contrato.

Por fim, em 14/01/2020, foi enviado o relatório de encerramento contratual para o Gerente Administrativo, no qual pedia que considerações complementares sobre o tema, apontadas por intermédio de histórico em ordem cronológica contendo todas as ocorrências que aconteceram ao longo do contrato, fossem também incorporadas a um dos processos em curso contra a contratada.

Consoante Bräunert (2014), quando as contratadas praticam irregularidades durante a realização dos serviços, o gestor do contrato tem a obrigação de relatar os fatos à autoridade competente, até mesmo sugerindo a aplicação de eventuais punições. Nesse sentido, penalidade é a imposição de sanções contratuais pela Administração, garantida à empresa o direito ao contraditório e a ampla defesa. Tais punições devem estar claramente definidas no instrumento convocatório e no contrato, devendo o gestor ter bom senso ao recomendar a sua execução.

Enfatiza a ENAP (2023), dizendo que não cabe à equipe gestora a punição contratual, a sua função é gerenciar a execução dos serviços, determinando as correções que se façam necessárias, apontando os fatos e enviando relatórios detalhados e fundamentados à autoridade superior, propondo a imposição das penalidades cabíveis. Em complemento, relata que quando da ocorrência do descumprimento de cláusulas contratuais por parte da contratada, a aplicação das sanções previstas em contrato e na legislação vigente é obrigatória.

Nesses casos específicos, consoante Bräunert (2014) e a ENAP (2023), a equipe representante da Administração gestora do contrato cumpriu fielmente as regulamentações exigidas, tomando as providências cabíveis e gerenciando o ajuste com eficiência.

5.4 Contrato 04/2019: execução da obra de reforma e ampliação da Lavanderia Hospitalar

A operação de um hospital requer diversos serviços de suporte. A Lavanderia Hospitalar é responsável por todo o processamento de roupa e sua distribuição em perfeitas condições de higiene, conservação, segurança e em quantidade adequada para o atendimento da demanda dos setores assistenciais.

O bom funcionamento da lavanderia de uma unidade de saúde depende de uma infraestrutura adequada e compatível com a legislação sanitária correlata. Nesse ponto, ressalta-se que a estrutura existente encontra-se inadequada, tendo como principais problemas: obsolescência do projeto original, depreciação da infraestrutura e demanda a processar de enxoval superior à capacidade instalada.

Isto posto, a reforma de 236,67 m², com acréscimo de 194,09 m², totalizando 430,76 m², das unidades que compõem a Lavanderia Hospitalar, fundamenta-se tanto para atender adequadamente a demanda existente como adequar a infraestrutura, deixando-a compatível com as futuras ampliações previstas no planejamento do HU-UFGD.

5.4.1 Principais procedimentos realizados e fatos mais significativos encontrados:

a) Ordem de Serviço (OS): foi emitida em 05/04/2019 autorizando o início dos trabalhos a partir de 10/04/2019, sendo assinada pelo representante legal do HU-UFGD, o Superintendente. Pela contratada assinou o seu procurador.

Analisando-se esta etapa, ficou nítido que a contratada apresentou a documentação técnica, administrativa e trabalhista integralmente em 15/03/2019, quando na realidade a data limite estipulada era 20/02/2019, ou seja, somente comprovou a sua plena aptidão para o recebimento da OS, permitindo o início das atividades de campo, com 23 dias de atraso.

É oportuno esclarecer que logo após a assinatura do contrato, o gestor solicitou, por meio de ofício, que a contratada enviasse os documentos comprobatórios, demonstrando estar apta a receber a OS. Acontece que a empresa não conseguiu entregar toda a documentação até a data fixada, sendo necessário que a equipe gestora realizasse diversas outras cobranças, mediante contatos telefônicos e *e-mails*.

Em razão disso, o gestor do contrato enviou o relato dos acontecimentos para a autoridade superior, no qual solicitava avaliação da viabilidade da continuidade do processo com a assinatura da OS ou a rescisão da avença, motivada pelas dificuldades demonstradas pela contratada antes mesmo do início das obras. Após análise, a autoridade competente deliberou por prosseguir com o contrato, porque o rompimento, naquela ocasião, seria menos benéfico para o hospital que a continuação dos serviços, haja vista que implicaria em perda do recurso empenhado e na necessidade de realizar nova licitação, gerando consequentemente ainda mais atraso para iniciar a construção.

No que diz respeito a essa matéria específica, embora tenha havido prejuízos à execução contratual, podendo ser considerada uma situação recorrente, eis que problemas similares aconteceram nos três contratos anteriormente analisados, a equipe gestora agiu adequadamente, de acordo com Bräunert (2014), a CGU (2018), a EBSERH (2022b) e a ENAP (2023), visto que demandou exaustivamente para que a contratada cumprisse as determinações contidas em contrato, e, como houve a regularização da pendência, mas com um atraso significativo, fez o apontamento dos fatos, remetendo relatório detalhado para a autoridade competente deliberar sobre o assunto.

b) Medições dos serviços e emissões das respectivas notas fiscais: durante toda a execução contratual foram realizadas oito medições, sendo apenas uma delas zerada porque não houve a execução de atividades no período. No fim, totalizaram R$ 299.605,60, representando 30,70% do valor global do contrato.

Ao examinar esta etapa, foi possível verificar que as justificativas são praticamente iguais às dos dois últimos contratos analisados, mas contendo o mesmo fator complicador do ajuste anterior estudado, ou seja, das seis notas fiscais emitidas, em três ocasiões os tributos foram calculados incorretamente, sendo preciso fazer os seus cancelamentos e remessa de novos documentos fiscais para substituir os que apresentavam irregularidades, causando atraso no processo de ateste das medições e gerando retrabalho.

É conveniente esclarecer que a última medição, em conformidade com informação obtida no processo do contrato, no valor de R$ 9.039,46, foi fechada e enviada para a contratada, porém, a equipe gestora não autorizou a emissão da nota fiscal porque não houve a apresentação da documentação administrativa obrigatória, anterior à remessa da fatura. Como esta situação persistiu até o final da vigência do contrato, foi feita a devida comunicação à autoridade superior, para conhecimento e tomada das providências cabíveis.

c) Alterações contratuais: no decorrer do período de vigência do contrato não ocorreram modificações contratuais, nem de valor nem de prazo.

Na realidade, a contratada solicitou em duas oportunidades. A primeira tratou-se de pedido de aditivo de valor, mediante a alegação de terem sido executados serviços extraordinários, não previstos inicialmente, quais sejam: retirada de estrutura metálica utilizando-se caminhão guindauto, escavação e extração de asfalto do estacionamento com retroescavadeira, bem como remoção de entulho usando-se caminhão caçamba. A segunda referiu-se à requerimento de dilação de prazo por mais noventa dias, sob a justificativa da ocorrência de chuvas prolongadas no início da obra, a descoberta de diversas tubulações enterradas, desconhecidas das partes, obrigando que as perfurações passassem a ser manuais, acréscimo do volume de blocos e mudanças na locação das estacas.

À vista disso, após análise minuciosa, a equipe gestora indeferiu tais solicitações. No primeiro caso, a negativa deu-se em virtude de o regime de execução do contrato ser do tipo empreitada por preço global, tratando-se de obra ajustada por preço certo e total, no qual serviços não previstos no orçamento referencial estão no risco do negócio assumido entre as partes. Já no segundo episódio, o pedido foi rejeitado porque as causas apresentadas foram julgadas improcedentes, não sendo possível serem aplicadas ao caso concreto para autorizar a prorrogação do prazo.

Durante a execução contratual, segundo a ECG/TCE-RJ (2022), frequentemente ocorre a necessidade de realizar serviços não previstos antes, tanto em aspectos qualitativos quanto quantitativos. À vista disso, a legislação vigente admite a possibilidade de modificações no ajuste firmado, desde que se obedeçam a alguns pressupostos, quais sejam: demanda da administração, interesse público e motivação do ato, o qual tem que ser justificado e aprovado pela autoridade competente.

Também conforme a ECG/TCE-RJ (2022), há que se ter uma série de precauções, de modo a se assegurar a economicidade dessas alterações, atentando-se para a preservação da equação econômico-financeira especificada no termo inicial avençado, assim como para a não deturpação do objeto contratado, garantindo-se, assim, a escolha da proposta mais vantajosa e o princípio da isonomia.

De acordo a ENAP (2023), o prazo de execução das etapas pode sofrer modificação para dilatar a duração originalmente contratada, desde que ocorram as situações a seguir: (a) alteração do projeto pela Administração; (b) superveniência de fato excepcional, estranho à vontade das partes, que altere as condições de execução; (c) interrupção dos trabalhos por ordem da Administração; (d) aumento das quantidades previstas inicialmente; (e) impedimento

da execução por ato de terceiro; e (f) omissão ou atraso de providências a cargo da Administração.

Assim sendo, em ambas as situações, a gestão do contrato, consoante a ECG/TCE-RJ (2022) e a ENAP (2023), procedeu em conformidade com os regulamentos e diretivas devidas ao rejeitar os pleitos de aditamentos, visto que atuou respeitando os limites da lei em vigor.

d) Autorizações de subcontratações: explanação idêntica à do último contrato analisado, visto que se tratava exatamente da empresa contratada anteriormente, de forma que esta acabava utilizando os mesmos recursos materiais e humanos em ambos os contratos.

e) Recebimento do objeto: esta etapa não ocorreu. O motivo é que a obra não foi concluída em decorrência de ter apresentado inadimplemento contratual, sendo recusada pela equipe responsável pelo contrato. Constatou-se que foram executados 30,70% do valor global do contrato, tendo a sua vigência encerrada em 23/01/2020 contando 156 dias de atraso.

Diante desse contexto, é importante esclarecer, em conformidade com as informações coletadas quando da consulta ao processo, que a gestão e a fiscalização do contrato realizaram, em diversas oportunidades e ao longo de todo o período de execução dos serviços, várias cobranças à contratada por meio de ofícios, notificações, reuniões, contatos telefônicos, mensagens de *e-mail* e também por *WhatsApp,* no sentido da recuperação do cronograma, o que acabou não se concretizando, resultando, ao final da vigência do ajuste, em uma pendência de 69,30% a ser executado do valor global do contrato.

Em face de todo o exposto e a fim de resguardar a instituição e seus representantes, a equipe gestora solicitou a abertura de mais um processo administrativo em desfavor da contratada com o objetivo de apurar a sua responsabilidade quanto à inexecução contratual, visto que tratou-se de fato similar ao ocorrido no contrato anterior, cuja execução era incumbência da mesma empresa.

Bräunert (2014), explana que se o objeto apresentar inadimplemento contratual, não deve ser aceito, mas, se os defeitos forem simples, pode ser recebido provisoriamente por meio do TRP, desde que as inconformidades sejam descritas no próprio termo, devendo a contratada corrigi-las em um prazo pré-fixado, sob pena do não recebimento definitivo e a imposição das penalidades contratuais. Nesta ocasião, o objeto deve estar funcionando perfeitamente e em condições de ser utilizado.

Referente a essa matéria, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 853/2013 – Plenário, determinou que as instituições públicas não devem realizar o

recebimento provisório de obras com pendências a serem solucionadas pela empresa executora, visto que tal instituto não legitima a entrega temporária de uma obra inconclusa, mas objetiva proteger a Administração no caso do advento de vícios ocultos, revelados apenas depois do recebimento provisório (Brasil, 2013).

A lei determinou o recebimento da obra em duas etapas, relata a CGU (2018), para proporcionar à Administração um tempo de verificação (máximo de noventa dias), permitindo a identificação de outros problemas, não visíveis quando das inspeções para o recebimento provisório. Desta forma, é essencial que a Administração realize testes de funcionalidade no decorrer deste período, notificando a contratada em tempo hábil, caso sejam detectadas anomalias.

No que corresponde ao quesito técnico-administrativo, de acordo com Brasil (2013), Bräunert (2014) e a CGU (2018), a gestão do contrato cumpriu corretamente os requisitos requeridos ao caso concreto apresentado ao não efetivar o recebimento do objeto.

f) Elaboração de relatórios sugerindo a aplicação de penalidades e eventualmente até a rescisão contratual: foi possível verificar que houve a confecção de alguns comunicados, todos devidamente encaminhados para a autoridade competente, conforme exposição a seguir.

O primeiro refere-se ao atraso por parte da contratada quanto à entrega da documentação demonstrativa da sua aptidão para receber a OS, ocasião em que a gestão do contrato enviou, em 27/03/2019, o informe dos acontecimentos à autoridade superior, onde solicitava análise da viabilidade de dar andamento ao processo, autorizando a assinatura da OS ou proceder com a rescisão contratual.

Um outro relato, desta vez emitido em 04/11/2019, requeria que fosse avaliada a oportunidade e conveniência de abertura de processo administrativo em desfavor da contratada, visto que, após concluída a sexta medição dos serviços, foi verificado um atraso de 96 dias na execução da obra, apontando que a contratada não cumpriu o que foi pactuado com a contratante no sentido da recuperação do cronograma físico-financeiro.

Mais uma narrativa foi encaminhada à autoridade competente em 14/11/2019, expondo a ocorrência de subcontratação indevida por estar em desacordo com itens do PB. Na ocasião, foi pleiteada a abertura de mais um processo administrativo em prejuízo da contratada, visto que esta terceirizou prestadores de serviços cujos cargos eram de mestres de obras, contudo, além deste tipo de subcontratação não estar prevista na listagem do PB, não houve comunicação à contratante e muito menos autorização da equipe gestora do contrato.

Na sequência, em 27/11/2019, o gestor do contrato reiterou a solicitação de abertura de um novo processo administrativo ou a inclusão dos documentos em complementação dos procedimentos que já se encontravam em curso, acrescentando que foi detectado, quando do fechamento da sétima medição, um atraso de 126 dias na execução da obra.

Por fim, em 10/02/2020, foi enviado o relatório de encerramento contratual para o Gerente Administrativo, onde explanava que após o fechamento da oitava e última medição, esta foi enviada à contratada para que providenciasse e apresentasse a documentação administrativa obrigatória, anterior à emissão da nota fiscal. Todavia, até o final da vigência do contrato, não houve o atendimento a esta solicitação, de maneira que não foi possível autorizar a remessa do documento fiscal, e, em vista disso, a gestão e a fiscalização do contrato requereram que mais este episódio fosse incorporado ao processo administrativo já aberto em desfavor da contratada.

Consoante Bräunert (2014), quando as contratadas praticam irregularidades durante a realização dos serviços, o gestor do contrato tem a obrigação de relatar os fatos à autoridade competente, até mesmo sugerindo a aplicação de eventuais punições. Nesse sentido, penalidade é a imposição de sanções contratuais pela Administração, garantida à empresa o direito ao contraditório e a ampla defesa. Tais punições devem estar claramente definidas no instrumento convocatório e no contrato, devendo o gestor ter bom senso ao recomendar a sua execução.

Enfatiza a ENAP (2023), dizendo que não cabe à equipe gestora a punição contratual, a sua função é gerenciar a execução dos serviços, determinando as correções que se façam necessárias, apontando os fatos e enviando relatórios detalhados e fundamentados à autoridade superior propondo a imposição das penalidades cabíveis. Em complemento, relata que quando da ocorrência de descumprimento de cláusulas contratuais por parte da contratada, é exigida a aplicação das sanções previstas em contrato e na legislação vigente.

Nesses casos específicos, consoante Bräunert (2014) e a ENAP (2023), a equipe representante da Administração gestora do contrato, cumpriu fielmente as regulamentações exigidas, tomando as providências cabíveis, administrando o processo com eficiência.

5.5 Contrato 45/2020: execução do Passeio Público e melhorias do Entorno

Em 2017, o governo do estado do Mato grosso do Sul doou um terreno de 90.000 m² para o Hospital Universitário da UFGD, passando este a dispor de uma área total de 150.000 m².

Acontece que, tratando-se de um local onde nunca foi construída edificação, todas estas cercanias não possuem calçadas, obrigatórias conforme legislação específica expedida pelo

município de Dourados/MS. Tal irregularidade impede que a instituição obtenha o habite-se do imóvel existente e de todas as futuras ampliações que porventura venham a ser realizadas.

Nessa perspectiva, esta contratação se justifica por ser preciso efetuar a execução do passeio público e também de melhorias no entorno do terreno deste hospital, em uma área total de 10.419,00 m², visto que se trata de uma exigência regulatória em obediência à lei municipal vigente, e, além disso, objetiva disponibilizar ambiente mais seguro e visualmente agradável para os usuários de modo geral.

5.5.1 Principais procedimentos realizados e fatos mais significativos encontrados:

a) Ordem de Serviço (OS): foi emitida em 24/02/2021, autorizando o início dos trabalhos já a partir desta mesma data, sendo assinada pelos representantes legais do HU-UFGD, o Gerente Administrativo, o Chefe da DLIH e o do SIF. Pela contratada assinou o seu sócio proprietário.

Analisando-se esta fase, restou evidente que a contratada apresentou a documentação técnica, administrativa e trabalhista integralmente em 12/02/2021, quando na realidade a data limite estipulada era 04/02/2021, ou seja, somente comprovou a sua plena aptidão para o recebimento da OS, permitindo o início das atividades de campo, com oito dias de atraso.

É oportuno salientar que logo depois da assinatura do contrato, o gestor solicitou, por meio de ofício, que a contratada enviasse os documentos comprobatórios, demonstrando estar apta a receber a OS. Acontece que a empresa não conseguiu entregar toda a documentação até a data fixada, sendo necessário que a equipe gestora realizasse diversas outras cobranças, mediante contatos telefônicos e *e-mails*.

Por esse motivo, o gestor do contrato enviou o relato dos acontecimentos para a autoridade superior, mas manifestando ser de opinião favorável à emissão da OS e o consequente início da obra. Após análise, a autoridade competente aprovou o parecer, autorizando o começo dos serviços.

Faz-se oportuno mencionar, de acordo com o Procedimento Operacional Padrão (POP) nº 05/2019, que dispõe sobre a gestão e fiscalização de contratos relacionados a obras e serviços de engenharia no âmbito do HU-UFGD, que a responsabilidade final por aprovar e assinar a OS é do Gerente Administrativo ou de autoridade de nível hierárquico superior, devidamente subsidiados pelo parecer do gestor do contrato e com respaldo em relatório conclusivo emitido pelo fiscal administrativo da respectiva avença. Este último poderá solicitar, caso necessário, posicionamento da gestão, fiscal técnico e de outras unidades do hospital (EBSERH, 2019).

No que diz respeito a contratada ter atrasado a entrega da documentação demonstrativa da sua aptidão para receber a OS, embora tenha havido algum tipo de perda à execução contratual, podendo ser considerada uma situação recorrente, eis que problemas semelhantes aconteceram nos quatro contratos analisados anteriormente, a equipe gestora procedeu adequadamente, consoante Bräunert (2014), a CGU (2018), a EBSERH (2022b) e a ENAP (2023), haja vista que atuou exaustivamente para que a contratada cumprisse as exigências contidas em contrato, e, como ocorreu a resolução da pendência, mas com um certo atraso, fez o apontamento dos fatos, remetendo relatório detalhado para a autoridade competente decidir sobre o assunto.

Já no que se refere a questão da assinatura da OS, conforme registrado no processo do contrato, consta que foi subscrita pelos representantes legais do HU-UFGD, quais sejam: o Gerente Administrativo, o Chefe da DLIH e o do SIF, no entanto, em que pese possa ser considerado um mero detalhe, de acordo com a EBSERH (2019), deveria ter sido assinada apenas pelo primeiro representante citado, não havendo necessidade e muito menos obrigatoriedade dos outros também subscreverem o referido documento.

b) Medições dos serviços e emissões das respectivas notas fiscais: no decorrer de toda a execução do contrato foram realizadas dez medições, totalizando R$ 1.708.000,00.

Ao examinar esta etapa, foi possível verificar que as justificativas são praticamente iguais às dos contratos anteriores, porém, considerando a conferência da documentação administrativa de todo o período contratual, foram detectadas duas situações, uma atenuante e outra agravante. No primeiro caso, levando em conta que foram emitidas dez notas fiscais, em apenas uma oportunidade houve algum tipo de incorreção, as demais foram apresentadas sem irregularidades. Já o outro episódio ocorreu quando do fechamento da sétima medição, ocasião em que ao ser realizada a checagem dos recibos de pagamentos dos colaboradores (que faz parte da documentação administrativa obrigatória), foi constatado que os salários base encontravam-se divergentes daqueles apontados na Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) da categoria profissional dos Trabalhadores na Indústria da Construção Civil.

Diante desse cenário, a equipe gestora notificou a contratada no sentido de tomar as providências cabíveis para regularizar a questão. Em um primeiro momento, esta demanda não foi normalizada, fazendo-se necessário que a contratante reiterasse a solicitação, inclusive alertando que teriam que ser pagos os valores retroativos relativos aos meses anteriores, quando a CCT já se encontrava em vigor. Após um curto período de tempo, a empresa fez os ajustes devidos, realizando os pagamentos corretos e, com isso, o processo seguiu o seu curso normal,

não havendo necessidade da intervenção da autoridade competente, visto que o litígio foi resolvido no nível da gestão do contrato.

É pertinente esclarecer que a contratada deve realizar o pagamento dos salários dos seus trabalhadores em conformidade com a CCT vigente e este procedimento deve ser feito independente de notificação, aviso ou provocação por parte da instituição, pois esta exigência já se encontra definida nos termos do contrato e PB. Mesmo com tais regras claramente estabelecidas, ainda assim houve problema no caso concreto citado anteriormente, e, nessa linha, ocorreria um melhor desempenho da gestão e execução contratual, conforme Bräunert (2014) e a ECG/TCE-RJ (2022), caso a equipe gestora pudesse dispor de algum mecanismo de alerta para atenuar este tipo de situação, que acaba acontecendo no decorrer da execução dos contratos.

c) Alterações contratuais: durante o período de vigência do contrato não ocorreram modificações contratuais, nem de valor nem de prazo.

d) Autorizações de subcontratações: neste contrato eram permitidas as relativas a movimentação de terra, drenagem, instalações elétricas, estruturas, coberturas e identificação visual.

Pesquisando este tópico, foi possível constatar que a contratada solicitou autorização à equipe gestora do contrato para subcontratar os serviços de instalações elétricas, sendo o pedido aprovado por se tratar de um tipo de terceirização possível de ser realizada, tendo em vista estar incluída entre as admitidas em contrato e no PB. Além do que, foram apresentados o ajuste formalizado entre a contratada e a subcontratada, assim como as certidões de regularidade fiscal, previdenciária e do FGTS, em atendimento às exigências contratuais.

De acordo com Altounian (2016), subcontratação é a ferramenta empregada pela empresa vencedora da licitação para transferir parte da execução das atividades a outra organização que tenha melhor capacidade técnica ou que trabalhe com custos menores. A legislação admite a subcontratação de parcelas da obra, serviço ou fornecimento, até o limite permitido, em cada caso, pela Administração, desde que esta condição esteja prevista no instrumento convocatório.

Complementa a EGOV-DF (2021), explanando que caso o objeto contratual seja de mão de obra continuada ou obras e houver terceirização, mesmo que permitida em contrato, a contratante deve verificar se a empresa subcontratada apresenta situação fiscal e previdenciária regulares.

Resumindo, Bräunert (2014), relata que tanto o edital de licitação quanto o contrato administrativo precisam prever a possibilidade de ser realizada a subcontratação, devendo estabelecer o percentual máximo autorizado, necessitando, também, constar que é obrigatória a anuência prévia da Administração para subcontratar as atividades.

Assim, em conformidade com Bräunert (2014), Altounian (2016) e a EGOV-DF (2021), estas subcontratações foram efetivadas atendendo as diretivas compatíveis, incluindo a apresentação do contrato com a subcontratada, assim como as certidões de regularidade fiscal, previdenciária e do FGTS da empresa terceirizada, igualmente exigidas para a validação deste tipo de acordo. Por conseguinte, nesse ponto, a equipe gestora cumpriu adequadamente o procedimento prescrito.

e) Recebimento do objeto: foi recebido em duas etapas: provisória e definitiva. A primeira foi recepcionada pela equipe de fiscalização técnica em 18/01/2022 por meio da emissão do Termo de Recebimento Provisório (TRP), ocasião em que foram detectados alguns defeitos e incorreções resultantes de falhas na execução, inclusive de materiais utilizados.

É oportuno relatar que, de acordo com consulta ao processo concernente a esse conteúdo, dos 78 itens vistoriados, foram detectadas treze não conformidades, representando 16,66% do total. Por outro lado, a maioria das anomalias eram simples, tais como: algumas trincas no concreto, piso danificado em locais específicos, resíduos de materiais e sujeiras deixadas na obra.

Nesse cenário, foi lavrado o TRP e simultaneamente notificou-se a contratada para que fizesse os reparos e consertos necessários dentro do prazo determinado no respectivo relatório de pendências. Após decorrido o período legal de observação, ficou constatado que a contratada atendeu as determinações que lhe foram feitas, executando, na obra objeto do contrato, as correções das irregularidades apontadas e a entrega do projeto *as built*. Para concluir, a comissão designada realizou o recebimento definitivo do objeto em 04/04/2022, mediante a emissão do Termo de Recebimento Definitivo (TRD).

Conforme Marchesini (2013), a fiscalização técnica deve realizar uma vistoria completa na obra, anotando todas as não conformidades encontradas, emitindo-se em seguida o TRP, que também é assinado pelo representante legal da contratada. A lista de discrepâncias é anexada ao TRP, sendo, nesta ocasião, fixado um prazo para sanar as falhas. Caso a quantidade e/ou relevância das irregularidades sejam demasiadas e/ou inaceitáveis, o TRP não poderá ser expedido, devendo a contratada corrigir os defeitos apontados. Somente após a execução dos

reparos, deverá ser agendada uma nova data para retomar às verificações, viabilizando a lavratura do TRP.

De acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU, 2018), para o recebimento definitivo, a Administração deverá, preferencialmente, constituir comissão especialmente designada para este fim. Este recebimento somente ocorrerá depois de passado o tempo de verificação de no máximo noventa dias, possibilitando com isso a identificação de outros problemas, não visíveis quando do aceite provisório. A formalização será efetivada mediante a emissão do documento intitulado Termo de Recebimento Definitivo (TRD), devidamente assinado pelas partes. Ressalta-se que o prazo de garantia de cinco anos começa a contar da data de expedição do TRD.

Nesse sentido, consoante a argumentação do autor Marchesini (2013), embora se permita que a equipe gestora aplique o juízo de conveniência e oportunidade, mas respeitando os limites legais, relata-se que a instituição estudada, por meio dos responsáveis por gerir o contrato, cumpriu as diretrizes, executando um correto gerenciamento do procedimento de recebimento provisório, visto que considerou que, além do percentual de falhas ser relativamente baixo, também eram simples, não sendo obstáculo para a lavratura do TRP.

Já no tocante ao recebimento definitivo e em concordância com a argumentação da CGU (2018), apresentada acima, certifica-se que a comissão responsável pelo aceite do objeto contratual obedeceu às normativas cabíveis, realizando um correto gerenciamento dessa etapa.

f) Elaboração de relatórios sugerindo a aplicação de penalidades e eventualmente até a rescisão contratual: foi possível constatar que houve a confecção de dois relatos, ambos devidamente encaminhados à autoridade competente, conforme exposto na sequência.

O primeiro tratou do atraso por parte da contratada quanto à entrega da documentação demonstrativa da sua aptidão para receber a OS, ocasião em que a gestão do contrato enviou, em 23/02/2021, o informe dos acontecimentos à autoridade superior, mas emitindo parecer em concordância com a assinatura da OS, permitindo o início dos trabalhos de campo.

O outro informe, desta vez emitido em 17/05/2021, comunicava à autoridade superior que a contratada iria interromper temporariamente a execução das atividades da obra, em razão de atraso no pagamento da medição dos serviços. Nessa perspectiva, solicitava providências para o impulsionamento da descentralização dos recursos financeiros, como também a prestação de subsídios a respeito da previsão do pagamento, visto que era necessário fornecer um posicionamento concreto à empresa.

Quando as contratadas praticam irregularidades no decorrer da execução dos serviços, conforme Bräunert (2014), a equipe gestora do contrato tem a obrigação de relatar os fatos à autoridade competente, inclusive propondo a aplicação de eventuais punições. Nesse sentido, penalidade é a imposição de sanções contratuais pela Administração, garantida à empresa o direito ao contraditório e a ampla defesa. Tais punições devem estar claramente definidas no instrumento convocatório e no contrato administrativo, devendo o gestor ter bom senso ao recomendar a sua execução.

Completa a ENAP (2023), dizendo que não cabe ao representante da Administração a punição contratual, a sua função é fiscalizar e gerir a realização das atividades, especificando as correções que se façam necessárias, apontando os fatos e enviando relatórios detalhados e fundamentados à autoridade superior sugerindo a imposição das penalidades cabíveis. Ainda acrescenta, expondo que quando da ocorrência de descumprimento de cláusulas contratuais por parte da contratada, é exigida a aplicação das sanções previstas em contrato e na legislação vigente.

Nesse cenário, os argumentos dos autores Bräunert (2014) e ENAP (2023), expostos antes, confirmam que a equipe gestora obedeceu às diretivas, fazendo um correto e eficiente gerenciamento do contrato relativo a essa temática.

5.6 Contrato 03/2021: execução do término da obra de reforma e ampliação da Lavanderia Hospitalar

A execução dos serviços de reforma com ampliação da Lavanderia Hospitalar deste estabelecimento de saúde começou por meio do contrato 04/2019 (já analisado anteriormente neste trabalho no item 5.4). A autorização para o início dos trabalhos, através da Ordem de Serviço, ocorreu em 05/04/2019. Já o seu encerramento aconteceu quando do término da vigência, em 23/01/2020, com a realização de 30,70% do valor global contratado.

Nesse sentido, persistiu a necessidade de executar a obra pelos mesmos motivos já apresentados na análise do contrato 04/2019, acrescentando-se ser preciso dar seguimento e conclusão a esta demanda, ampliando e reformando a área, respectivamente, em 194,09 m² e 236,67 m², totalizando 430,76 m², cujo motivo ocorre pela contratação anterior não ter logrado êxito, visto que foi executado um baixo percentual em face ao montante total que deveria ter sido construído efetivamente, além do que há um alto risco de perecimento dos serviços já executados, de modo que se forem necessários os seus refazimentos, acarretarão ainda mais danos ao erário.

5.6.1 Principais procedimentos realizados e fatos mais significativos encontrados:

a) Ordem de Serviço (OS): foi emitida em 10/05/2021, autorizando o início dos trabalhos já a partir desta mesma data, sendo assinada pelos representantes legais do HU-UFGD, o Gerente Administrativo, o Chefe da DLIH e o do SIF. Pela contratada assinou o seu sócio proprietário.

Analisando-se esta fase, restou evidente que a contratada apresentou a documentação técnica, administrativa e trabalhista integralmente apenas em 07/05/2021, quando na realidade a data limite estipulada era 25/02/2021, ou seja, somente comprovou a sua plena aptidão para o recebimento da OS, permitindo o início das atividades de campo, com 71 dias de atraso.

É oportuno salientar que logo depois da assinatura do contrato, o gestor solicitou, por meio de ofício, que a contratada enviasse os documentos comprobatórios, demonstrando estar apta a receber a OS. Acontece que a empresa não conseguiu entregar toda a documentação até a data fixada, sendo necessário que a equipe gestora realizasse diversas outras cobranças, através de notificações, *e-mails*, contatos telefônicos e até por mensagens de *WhatsApp*.

Por esse motivo, o gestor do contrato enviou o relato dos acontecimentos para a autoridade superior, mas manifestando posicionamento favorável à emissão da OS e o consequente início da obra, visto que a contratada havia assumido o compromisso de entregar o objeto contratual dentro do prazo de execução previsto no cronograma físico-financeiro. Após análise, a autoridade competente aprovou o parecer, autorizando o começo dos serviços.

É pertinente expor, de acordo com o Procedimento Operacional Padrão (POP) nº 05/2019, que versa sobre a gestão e fiscalização de contratos relacionados a obras e serviços de engenharia no âmbito do HU-UFGD, que a responsabilidade final por aprovar e assinar a OS é do Gerente Administrativo ou de autoridade de nível hierárquico superior, devidamente subsidiados pelo parecer do gestor do contrato e com respaldo em relatório conclusivo emitido pelo fiscal administrativo da respectiva avença. Este último poderá solicitar, caso necessário, posicionamento da gestão, fiscal técnico e de outras unidades do hospital (EBSERH, 2019).

Relacionado ao fato de a contratada ter atrasado a entrega da documentação demonstrativa da sua aptidão para receber a OS, embora tenha havido bastante prejuízo à execução contratual, podendo ser considerada uma situação repetitiva, visto que problemas semelhantes aconteceram nos cinco contratos analisados anteriormente, a equipe gestora procedeu adequadamente, consoante Bräunert (2014), a CGU (2018), a EBSERH (2022b) e a ENAP (2023), haja vista que atuou exaustivamente para que a contratada cumprisse as exigências contidas em contrato, e, como ocorreu a resolução da pendência, mas com muito

atraso, fez o apontamento dos fatos, remetendo relatório detalhado para a autoridade competente decidir sobre o assunto.

No tocante a questão da assinatura na OS, consoante apontado no processo do contrato, consta que foi subscrita pelos representantes legais do HU-UFGD, a saber: o Gerente Administrativo, o Chefe da DLIH e o do SIF, no entanto, em que pese possa ser julgado como um simples pormenor, de acordo com a EBSERH (2019), deveria ter sido assinada apenas pelo primeiro representante citado, não havendo necessidade e muito menos obrigatoriedade dos outros também subscreverem o referido documento.

b) Medições dos serviços e emissões das respectivas notas fiscais: durante toda a execução contratual foram realizadas oito medições, sendo duas delas zeradas por não terem sido executadas atividades no período. Totalizaram, ao final, R$ 146.539,17, representando apenas 16,81% do valor global do contrato.

Ao examinar esta etapa, foi possível concluir que as justificativas são praticamente iguais às dos contratos analisados anteriormente, itens 5.3 e 5.4, mas com uma circunstância favorável, das seis notas fiscais emitidas, em apenas uma oportunidade houve algum tipo de incorreção, as demais foram apresentadas sem irregularidades.

c) Alterações contratuais: no decorrer do período de vigência do contrato não ocorreram modificações contratuais, nem de valor nem de prazo.

Na realidade, a contratada pleiteou em uma oportunidade, solicitando uma dilação do prazo por mais 120 dias, alegando que a imprevisibilidade da Covid-19 estava provocando dificuldades para comprar e receber materiais no tempo devido, além disso, havia muitos obstáculos para contratar mão de obra local.

Isto posto, a equipe gestora, após análise criteriosa, não concordou com o pedido, tendo em vista que as causas apresentadas foram julgadas improcedentes, não sendo possível serem aplicadas ao caso concreto para autorizar a prorrogação do prazo. Mas, mesmo assim, enviou a demanda para a autoridade superior, que, por sua vez, também não acatou o pleito, decidindo pelo seu indeferimento.

Em conformidade com a ENAP (2023), o prazo de execução das etapas pode sofrer alteração para prorrogar a duração inicialmente contratada, desde que ocorram as situações a seguir: (a) alteração do projeto pela Administração; (b) superveniência de fato excepcional, estranho à vontade das partes, que altere as condições de execução; (c) interrupção dos trabalhos por ordem da Administração; (d) aumento das quantidades previstas no início; (e) impedimento

da execução por ato de terceiro; e (f) omissão ou atraso de providências a cargo da Administração.

Nessa situação específica, a gestão do contrato, consoante a ENAP (2023), procedeu em conformidade com as diretrizes e normativas correspondentes ao rejeitar a solicitação do aditamento de prazo, visto esta não se enquadrar em nenhum dos casos que pudesse respaldar a sua liberação.

d) Autorizações de subcontratações: neste contrato eram permitidas as relativas a esquadrias, vidros, revestimento de piso, pintura, acabamentos, arremates, instalações elétricas, eletrônicas, mecânicas, de utilidades, de prevenção e combate ao incêndio e administração local.

Pesquisando este tópico, foi possível constatar que a contratada solicitou autorização à equipe gestora para subcontratar os serviços de instalações elétricas, eletrônicas, mecânicas e de utilidades, tendo apresentado o ajuste formalizado entre àquela e a subcontratada e também a documentação admissional dos funcionários que trabalhariam na obra. No entanto, não ocorreu a entrega das certidões de regularidade fiscal, previdenciária e do FGTS, as quais haviam sido solicitadas pelo gestor, mas não foram disponibilizadas, acarretando o indeferimento do pedido. No final, a empresa optou por não dar continuidade ao pleito, e, portanto, as atividades acabaram não sendo terceirizadas.

Subcontratação, conforme Altounian (2016), é o instrumento utilizado pela empresa vencedora da licitação para transferir parte da execução das atividades a outra organização que tenha melhor capacidade técnica ou que trabalhe com custos menores. A legislação admite a subcontratação de parcelas da obra, serviço ou fornecimento, até o limite permitido, em cada caso, pela Administração, desde que esta condição esteja prevista no instrumento convocatório.

A EGOV-DF (2021), completa, explanando que caso o objeto contratual seja de mão de obra continuada ou obras e houver terceirização, mesmo que permitida em contrato, a contratante deve verificar se a empresa subcontratada apresenta situação fiscal e previdenciária regulares.

Em resumo, é possível afirmar, consoante Bräunert (2014), que tanto o edital de licitação quanto o contrato administrativo precisam prever a possibilidade de ser realizada a subcontratação, devendo estabelecer o percentual máximo autorizado, necessitando, também, constar que é obrigatória a anuência prévia da Administração para subcontratar as atividades.

Assim, em conformidade com Bräunert (2014), Altounian (2016) e a EGOV-DF (2021), como não foram entregues as certidões de regularidade fiscal, previdenciária e do FGTS da

empresa terceirizada, igualmente exigidas para a validação do acordo, nesse quesito a equipe gestora cumpriu adequadamente o procedimento prescrito, tendo em vista não ter aprovado o requerimento da subcontratação.

e) Recebimento do objeto: esta etapa não ocorreu. O motivo é que a obra não foi concluída, em virtude de ter apresentado inadimplemento contratual, sendo recusada pela equipe responsável pelo contrato. Constatou-se que foram executados somente 16,81% do valor global do contrato, que teve a sua vigência encerrada em 24/01/2022 contando 182 dias de atraso.

Diante desse contexto, é importante esclarecer, em conformidade com as informações coletadas quando da consulta ao processo, que a gestão e a fiscalização do contrato realizaram, em diversas oportunidades e ao longo de todo o período de execução dos serviços, várias cobranças à contratada por meio de ofícios, notificações, reuniões, contatos telefônicos, mensagens de *e-mail* e também por *WhatsApp,* no sentido da recuperação do cronograma, o que acabou não se concretizando, resultando, ao final da vigência do ajuste, em uma pendência de 83,19% a ser executado referente ao total do objeto.

Em face de todo o exposto e a fim de resguardar a instituição e seus representantes, a equipe gestora solicitou a abertura de mais um processo administrativo contra a contratada para apurar a sua responsabilidade quanto à inexecução contratual.

Marchesini (2013), relata que o Termo de Recebimento Provisório (TRP) é expedido quando da finalização da execução contratual, depois que a contratada comunica oficialmente a conclusão da obra. Considera-se uma obra encerrada quando o objeto do contrato tiver sido executado exatamente em conformidade com as cláusulas e documentos técnicos registrados no respectivo ajuste.

Relacionado a este conteúdo, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 853/2013 – Plenário, determinou que as instituições públicas não devem realizar o recebimento provisório de obras com pendências a serem solucionadas pela empresa executora, visto que tal instituto não legitima a entrega temporária de uma obra inconclusa, mas objetiva proteger a Administração no caso do advento de vícios ocultos, revelados apenas depois do recebimento provisório (Brasil, 2013).

Em conformidade com Bräunert (2014), se o objeto apresentar inadimplemento contratual, não deve ser aceito, mas, se os defeitos forem simples, pode ser recebido provisoriamente por meio do TRP, desde que as inconformidades sejam descritas no próprio termo, devendo a contratada corrigi-las em um prazo pré-fixado, sob pena do não recebimento

definitivo e a imposição das penalidades contratuais. Nesta ocasião, o objeto deve estar funcionando perfeitamente e em condições de ser utilizado.

Do ponto de vista técnico-administrativo, de acordo com Brasil (2013), Marchesini (2013) e Bräunert (2014), a gestão do contrato cumpriu adequadamente as formalidades exigidas no caso concreto apresentado ao não efetivar o recebimento do objeto.

f) Elaboração de relatórios sugerindo a aplicação de penalidades e eventualmente até a rescisão contratual: foi possível verificar que houve a confecção de alguns relatos, todos devidamente encaminhados para a autoridade competente, conforme exposição a seguir.

O primeiro tratou do atraso por parte da contratada quanto à entrega da documentação demonstrativa da sua aptidão para receber a OS, ocasião em que a gestão do contrato enviou, em 10/05/2021, o informe dos acontecimentos à autoridade superior, mas manifestando posicionamento favorável à emissão da OS e o consequente início da obra, visto que a contratada havia assumido o compromisso de entregar o objeto contratual dentro do prazo de execução previsto no cronograma físico-financeiro.

Um outro relato, desta vez emitido em 24/09/2021, requeria que fosse avaliada a oportunidade e conveniência de abertura de processo administrativo em desfavor da contratada pelo cometimento de irregularidades contratuais que, quando somadas, levaram ao não recebimento do objeto. Estas falhas foram: atraso reiterado na execução dos serviços, ritmo lento dos trabalhos devido a quantidade insuficiente de funcionários, ocorrência de paralisações prolongadas à revelia da contratante, qualidade insatisfatória das tarefas realizadas e utilização de mão de obra não qualificada.

Consoante Bräunert (2014), quando as contratadas praticam irregularidades durante a realização dos serviços, o gestor do contrato tem a obrigação de relatar os fatos à autoridade competente, até mesmo sugerindo a aplicação de eventuais punições. Nesse sentido, penalidade é a imposição de sanções contratuais pela Administração, garantida à empresa o direito ao contraditório e a ampla defesa. Tais punições devem estar claramente definidas no instrumento convocatório e no contrato, devendo o gestor ter bom senso ao recomendar a sua execução.

Enfatiza a ENAP (2023), dizendo que não cabe à equipe gestora a punição contratual, a sua função é gerenciar a execução dos serviços, determinando as correções que se façam necessárias, apontando os fatos e enviando relatórios detalhados e fundamentados à autoridade superior propondo a imposição das penalidades cabíveis. Em complemento, relata que quando da ocorrência de descumprimento de cláusulas contratuais por parte da contratada, é exigida a aplicação das sanções previstas em contrato e na legislação vigente.

Consoante Bräunert (2014) e a ENAP (2023), nestas situações específicas, a equipe gestora responsável pelo contrato tomou as providências devidas, cumprindo, de fato, as diretrizes exigidas e gerenciando o ajuste com eficiência.

5.7 Contrato 13/2022: execução do término da obra de reforma e ampliação da Farmácia Hospitalar

A execução dos serviços de reforma com ampliação da Farmácia Hospitalar desta unidade de saúde começou por intermédio do contrato 02/2019 (já analisado anteriormente nesta pesquisa no item 5.3). A autorização para o início das atividades, por meio da Ordem de Serviço, ocorreu em 22/02/2019. Já o seu encerramento aconteceu quando do final da vigência, em 28/12/2019, com a realização de somente 15,24% do valor total do objeto.

Isto posto, permaneceu a necessidade de executar a obra pelos mesmas justificativas já expostas na apreciação do contrato 02/2019, acrescentando-se ser preciso dar continuidade e término a esta demanda, ampliando e reformando a área, respectivamente, em 218,29 m² e 327,49 m², totalizando 545,78 m², devido a contratação anterior não ter sido bem-sucedida, visto que foi executado um percentual muito baixo diante do total que deveria ter sido construído efetivamente, além disso, há um alto risco de deterioração das tarefas já executadas, de forma que se forem necessários os seus refazimentos, provocarão ainda mais prejuízos ao erário.

5.7.1 Principais procedimentos realizados e fatos mais significativos encontrados:

a) Ordem de Serviço (OS): foi emitida em 26/12/2022, autorizando o início dos trabalhos a partir de 02/01/2023, tendo sido assinada pelos representantes legais do HU-UFGD, o Gerente Administrativo, o Chefe da DLIH, o do SIF e o Gestor do contrato. Pela contratada assinou o seu procurador.

Analisando-se esta fase, ficou claro que a contratada apresentou a documentação técnica, administrativa e trabalhista integralmente em 30/11/2022, quando na realidade a data limite estipulada era 13/11/2021, ou seja, somente comprovou a sua plena aptidão para o recebimento da OS, permitindo o início das atividades de campo, com dezessete dias de atraso.

É oportuno salientar que o prazo para disponibilização dos documentos era de trinta dias corridos após a assinatura do contrato e as suas entregas devem ser feitas independente de notificação, aviso ou provocação por parte da contratante, pois as especificações e prazos já estão definidos nos termos do edital de licitação, contrato e PB, mas, mesmo assim, o gestor

reiterou, em 10/11/2022, por meio de ofício, que a contratada apresentasse a documentação comprovando estar apta a receber a OS, entretanto, a empresa não conseguiu realizar a entrega de toda a documentação até a data final estipulada.

Por esse motivo, o gestor do contrato enviou o relato dos acontecimentos para a autoridade superior, mas manifestando ser de opinião favorável à emissão da OS e o consequente início da obra. Após análise, a autoridade competente aprovou o parecer, autorizando o começo dos serviços.

Faz-se oportuno mencionar, de acordo com o Procedimento Operacional Padrão (POP) nº 05/2019, que dispõe sobre a gestão e fiscalização de contratos relacionados a obras e serviços de engenharia no âmbito do HU-UFGD, que a responsabilidade final por aprovar e assinar a OS é do Gerente Administrativo ou de autoridade de nível hierárquico superior, devidamente subsidiados pelo parecer do gestor do contrato e com respaldo em relatório conclusivo emitido pelo fiscal administrativo da respectiva avença. Este último poderá solicitar, caso necessário, posicionamento da gestão, fiscal técnico e de outras unidades do hospital (EBSERH, 2019).

No que diz respeito a contratada ter atrasado a entrega da documentação demonstrativa da sua aptidão para receber a OS, embora tenha havido algum tipo de perda à execução contratual, podendo ser considerada uma situação recorrente, eis que problemas semelhantes aconteceram nos seis contratos analisados anteriormente, a equipe gestora procedeu adequadamente, consoante Bräunert (2014), a CGU (2018), a EBSERH (2022b) e a ENAP (2023), haja vista que atuou exaustivamente para que a contratada cumprisse as exigências contidas em contrato, e, como ocorreu a resolução da pendência, mas com um atraso razoável, fez o apontamento dos fatos, remetendo relatório detalhado para a autoridade competente decidir sobre o assunto.

Já no que se refere a questão da assinatura da OS, conforme registrado no processo do contrato, verificou-se que foi subscrita pelos representantes legais do HU-UFGD, quais sejam: o Gerente Administrativo, o Chefe da DLIH, o do SIF e o Gestor do contrato, no entanto, em que pese possa ser considerado um mero detalhe, de acordo com EBSERH (2019), deveria ter sido assinada apenas pelo primeiro representante citado, não havendo necessidade e muito menos obrigatoriedade dos outros também subscreverem o referido documento.

b) Medições dos serviços e emissões das respectivas notas fiscais: até o último fechamento parcial verificado, visto que o período de vigência do contrato foi prorrogado até 27/03/2024, foram realizadas onze medições, perfazendo um total parcial de R$ 1.008.507,12, representando 43,89% do valor global do contrato.

Pelo exame da documentação anexada aos processos das medições não foram visualizadas ocorrências de irregularidades.

Nesse cenário, ressalta-se que a análise ficou prejudicada por este pesquisador não ter participado dos acontecimentos do contrato *in loco* e alguma eventual situação de falha pode ter havido, mas ter sido resolvida via *e-mail* ou de forma, tendo em vista que o documento final anexado ao processo já tratava-se da versão definitiva, sem incorreções.

Por conseguinte, considerando apenas a apreciação dos anexos aos respectivos processos, de acordo com Bräunert (2014) e a ECG/TCE-RJ (2022), é possível dizer que os procedimentos foram realizados em conformidade com as diretrizes e regulamentações pertinentes.

c) Alterações contratuais: na oportunidade em que o processo deste contrato foi examinado, observou-se que aconteceu uma dilação somente de prazo, formalizada em 26/09/2023. O Quadro 10 apresenta a adequação efetivada.

Quadro 10 – Alteração ocorrida no contrato 13/2022

Data da Modificação	Ocorrência	Objetivo
26/09/2023	Primeiro Termo Aditivo.	Prorrogar o prazo de execução da obra por 150 dias, de 31/07/2023 a 28/12/2023. E prorrogar o prazo de vigência do contrato por 167 dias, de 13/10/2023 a 27/03/2024.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa (2024).

No que diz respeito a essa modificação contratual (Quadro 10), foi possível concluir que o procedimento formal, de acordo com Altounian (2016) e a CGU (2018), ocorreu de forma criteriosa pela equipe gestora, tendo em vista ter sido devidamente justificada por escrito, solicitada em tempo hábil e autorizada pela autoridade competente.

A contratada solicitou, em 17/07/2023, a prorrogação do prazo de vigência e de execução contratual por mais 167 e 150 dias, respectivamente, justificando que a necessidade de liberação dos ambientes em etapas, para não prejudicar o funcionamento do setor objeto das reformas, estava dificultando a realização dos serviços, tendo em vista ser preciso interromper os trabalhos de campo em alguns momentos, a fim de evitar algum tipo de prejuízo à atividade hospitalar. Além do mais, foram identificados serviços extraordinários que não estavam previstos, ainda que presumíveis, demandando mais tempo e disponibilidade da equipe executora da contratada. Outra argumentação referia-se à necessidade de serem viabilizadas as etapas de recebimento provisório e definitivo do objeto, que demandam tempo de análise, vistoria e observação.

Nesse sentido, a gestão do contrato, mesmo não concordando totalmente com as justificativas apresentadas, e assim também assentiu a autoridade competente, consideraram o princípio da economicidade em prol do interesse público e a redução de gastos com a dilação contratual, visto que a rescisão contratual, naquela oportunidade, implicaria em nova licitação para a conclusão de uma obra que já estava em andamento com quase trinta por cento da construção executada quando do fechamento da sétima medição.

Por conseguinte, considerou-se que não haveria perdas para a Administração, ao contrário, a rescisão contratual acarretaria outros prejuízos, como o alto custo de um novo procedimento licitatório e o cancelamento de recursos já empenhados.

De acordo com Altounian (2016), em decorrência da natureza dinâmica dos contratos, especialmente os de obras públicas, a legislação prevê a possibilidade de prorrogação dos prazos de execução, mantidas as demais cláusulas contratuais e garantida a preservação do equilíbrio econômico-financeiro, desde que sejam justificadas por escrito e previamente autorizadas pela autoridade competente, principalmente nas seguintes situações: quando a Administração realiza alterações no projeto, por ocorrência de fato excepcional ou imprevisível e aumento das quantidades inicialmente previstas, nos limites da lei.

Em conformidade com a CGU (2018), para a dilação do prazo, há a necessidade e a obrigatoriedade de constar, por escrito, a justificativa da prorrogação no processo e a aprovação da autoridade que tenha competência legal para firmar contrato em nome do órgão público. Logo após, celebra-se o termo aditivo ao ajuste. No caso específico de contratos de obras, o fiscal técnico deverá apontar estes fatos no Diário, desde a solicitação justificada de prorrogação do prazo até a assinatura do termo aditivo.

Consoante Altounian (2016) e a CGU (2018), neste caso, a gestão do contrato e a autoridade superior agiram seguindo as orientações e normativas adequadas, tratando-se de um ato discricionário, em que foram avaliados os elementos de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade, mas respeitados os limites legais.

d) Autorizações de subcontratações: neste contrato eram permitidas as relativas a instalações de esquadrias, vidros, coberturas, impermeabilizações, equipamentos, acessórios, elétricas, eletrônicas, mecânicas, climatização, projetos, manuais de operação e documentação de segurança e saúde do trabalhador.

Na pesquisa aos processos deste conteúdo, não foram localizados documentos relacionados à subcontratação de serviços e, dessa forma, não se faz pertinente o seu exame.

e) Recebimento do objeto: esta etapa ainda não aconteceu, visto que os serviços ainda estão sendo executados dentro do período de prorrogação da vigência do contrato, que, a princípio, se estenderá até 27/03/2024. Diante desse contexto, não é possível analisar esta fase.

f) Elaboração de relatórios sugerindo a aplicação de penalidades e eventualmente até a rescisão contratual: após verificação dos documentos constantes dos processos desta contratação, não foram detectados relatos nesse sentido. Por conseguinte, não foi realizada a apreciação deste tópico.

Para melhor ilustrar as atividades relativas à emissão da Ordem de Serviço, medições dos serviços, alterações contratuais e recebimento do objeto, que são consideradas as mais relevantes das descritas anteriormente, o SIF elaborou quatro fluxogramas contemplando a sequência dos procedimentos relacionados à gestão e fiscalização dos contratos de obras de engenharia executados no contexto do hospital pesquisado. Desse modo, tais processos principais são apresentados nos Anexos I, J, K e L, cujas representações gráficas e esquemáticas têm como objetivo proporcionar uma melhor visualização e compreensão.

Por outro lado, no capítulo subsequente, além de serem expostas sinteticamente as mais importantes não conformidades detectadas na análise realizada neste estabelecimento de saúde, especificamente no âmbito do SIF, faz-se, em conjunto, a explanação da proposta de intervenção, oportunidade em que são exibidas e detalhadas algumas sugestões com vistas a possibilitar a melhoria nos procedimentos deste processo.

6 RECOMENDAÇÕES

Superado o estágio de diagnóstico do problema, o presente capítulo apresenta a proposição de intervenção. Assim sendo, neste conteúdo são expostas algumas recomendações de melhorias para o processo de gestão, fiscalização e execução de contratos de obras de engenharia no âmbito do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD).

Nesse sentido, com o propósito de aperfeiçoar os procedimentos do processo de gestão, foram desenvolvidas algumas sugestões para cada uma das atividades analisadas em que houve a constatação de inconsistências ou não conformidades. No último item acrescentou-se um tópico específico contendo recomendações de caráter geral.

6.1 Emissão da Ordem de Serviço (OS)

No que diz respeito a liberação da Ordem de Serviço (OS) para a contratada sem que esta estivesse apta a iniciar as atividades de campo, em decorrência de não ter apresentado integralmente a documentação técnica, administrativa e trabalhista, ressalta-se que tal possibilidade excepcional não está prevista nas normativas emitidas pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, nem no Procedimento Operacional Padrão (POP) nº 05/2019 (EBSERH, 2019), nem nas Diretrizes para Contratação e Fiscalização de Obras da Rede EBSERH (EBSERH, 2022b).

Desse modo, recomenda-se à equipe gestora do contrato não adotar este procedimento em nenhuma circunstância e sim relatar o caso para a autoridade superior decidir a respeito da questão, visto que esta atitude, consoante verificado no estudo realizado no processo da contratação e também na experiência prática deste pesquisador, acaba gerando pendência, transtorno e retrabalho para os colaboradores encarregados do gerenciamento contratual, podendo estes até serem responsabilizados administrativamente por tal conduta.

No que concerne a ocorrência de atrasos reiterados na entrega dos documentos técnicos, administrativos e trabalhistas por parte das contratadas, postergando com isso a comprovação quanto às suas plenas aptidões para o recebimento da OS e, consequentemente, retardando o início das atividades de campo, prejudicando a evolução do cronograma físico-financeiro. Foi constatado, de acordo com a consulta aos sete processos das contratações, que o maior atraso totalizou 71 dias, o menor oito dias e a média foi de 28 dias.

O Quadro 11, exposto na sequência, apresenta, de modo resumido, para cada contrato analisado, o período de atraso, por parte das empresas contratadas, na entrega da documentação obrigatória para viabilizar o recebimento da OS.

Quadro 11 – Atraso na entrega dos documentos para receber a OS

Contrato	06/2017	29/2018	02/2019	04/2019	45/2020	03/2021	12/2022	**Média**
Total (dias)	28	36	14	23	08	71	17	**28**

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos resultados da pesquisa (2024).

Considerando os contratos analisados nesta pesquisa, a determinação era que a documentação fosse disponibilizada no máximo em até trinta dias corridos, contados das datas das suas assinaturas. Já nos ajustes pactuados a partir de 2023, o prazo de entrega da documentação foi definido em 45 dias, prorrogáveis por igual período, mediante justificativa.

Com relação aos requisitos para as contratadas receberem as OSs, consoante a EBSERH (2022b), estas deverão enviar para a contratante, independente de notificação, aviso ou provocação, dentro do prazo estabelecido no edital de licitação e contrato, os documentos técnicos, administrativos e trabalhistas na sua integralidade. Complementa a CGU (2018), expondo que cabe ao gestor do contrato providenciar a emissão da OS e a assinatura da autoridade competente, assim como a do representante legal da contratada, desde que esta demonstre plena aptidão para iniciar os trabalhos de campo.

Nesse cenário, são apresentadas duas sugestões com vistas a mitigar estes tipos de ocorrências:

i) A primeira trata-se de reforçar a utilização do envio de ofício padronizado para as contratadas, adotando como base a data da assinatura do contrato, relacionando-se toda a documentação necessária para a obtenção da OS e implementando este procedimento como rotina para orientar as empresas. Para permitir um melhor entendimento e visualização, é exposto no Apêndice C um modelo contemplando este tipo de solicitação. Vale observar que a lista dos documentos pode sofrer alguma pequena variação de um contrato para o outro, mas a base principal para os de obras é esta que foi apresentada.

ii) A segunda reflexão concerne ao tempo que as contratadas têm para entregar os documentos com o intuito de receber a OS. Como já foi informado antes neste tópico, a partir dos contratos assinados em 2023, o prazo passou a ser de 45 dias, prorrogáveis por igual período conforme a justificativa seja aprovada pelo gestor contratual. Na visão deste pesquisador, levando-se em conta a sua experiência empírica, trata-se de um tempo muito longo, o que pode provocar acomodação em algumas empresas.

Isto posto, também com base na média verificada neste estudo, em que as contratadas levaram em média 28 dias para disponibilizar a documentação completa, propõe-se que seja dado um prazo de até trinta dias corridos, tendo a possibilidade de ser prorrogado por até quinze dias mediante justificativa fundamentada e devidamente aprovada pela gestão do contrato.

Concernente a questão de em três dos contratos analisados a OS ter sido assinada pelo Gerente Administrativo, o Chefe da Divisão de Logística e Infraestrutura Hospitalar (DLIH), o Chefe do Setor de Infraestrutura Física (SIF) e o Gestor do contrato, é pertinente esclarecer que, de acordo com o POP nº 05/2019 (EBSERH, 2019), compete somente ao Gerente Administrativo subscrever a OS, devidamente subsidiado por parecer do Gestor do contrato.

Tendo isso em vista, em que pese possa ser considerado um mero detalhe, recomenda-se que, enquanto o referido POP estiver vigente, somente o Gerente Administrativo assine a OS, ou então, após o POP ser atualizado para uma nova versão, seja acrescido que todos estes representantes legais mencionados também devem subscrever a OS.

6.2 Medições dos serviços e emissões das respectivas notas fiscais

No tocante a identificação de erros, principalmente no cálculo dos tributos, quando da emissão das notas fiscais pelas contratadas, foi observado na pesquisa aos processos dos contratos, a ocorrência de falhas nesse quesito, fato que inevitavelmente leva a empresa a ter que cancelar a fatura, sendo necessário enviar uma outra em substituição, atrasando o processo, além de gerar retrabalho.

Segundo Bräunert (2014) e a ECG/TCE-RJ (2022), como as notas fiscais não podem ser recebidas e muito menos atestadas contendo incorreções, o processo se tornaria mais eficiente caso a instituição provesse meios para mitigar ou até mesmo elidir tais irregularidades, utilizando-se um sistema ou um outro procedimento, mesmo que mais simples, auxiliando assim as contratadas no momento da emissão dos documentos fiscais, situação esta que também viria a contribuir para uma melhor performance da gestão contratual.

Na mesma linha adotada pelos autores, propõe-se que quando do envio da autorização para a contratada emitir a nota fiscal, seja adotado um procedimento relativamente básico, enviando-se também uma planilha em *Excel*, discriminando todos os valores envolvidos, inclusive os tributos, de acordo com o modelo mostrado no Apêndice D (salienta-se que os valores apresentados são meramente ilustrativos), possibilitando a redução das incorreções, contribuindo igualmente para a melhoria no processo de gestão contratual. Este padrão poderá

ser utilizado por empresas que adotem qualquer regime tributário, como o lucro presumido, o real e o simples nacional.

No que diz respeito ao envio, pelas contratadas, dos documentos obrigatórios anteriores à emissão das notas fiscais, foram constatadas algumas falhas, tais como: apresentação de documentação incompleta, desorganizada e outras nem sequer encaminhadas, quando deveriam ter sido por se tratar de exigência contratual, provocando, com isso, atraso no ateste das respectivas medições.

Ressalta-se que a entrega destes documentos deve ser feita independente de notificação, aviso ou provocação por parte da contratante, pois as suas especificações e prazos já estão definidos nos termos do edital de licitação, contrato e PB.

Nesse cenário, mesmo com tais regras claramente estabelecidas, para esta atividade se tornar mais eficiente, a equipe gestora poderia enviar uma notificação para a contratada, principalmente antes do primeiro faturamento, relacionando todos os documentos necessários, conforme modelo apresentado no Apêndice E.

Esta ação prévia poderia contribuir para uma melhor performance da gestão e execução contratual, porque possivelmente as incorreções seriam diminuídas e, consequentemente, o processo de ateste das notas fiscais não sofreria atrasos significativos.

É oportuno ressaltar que, de modo análogo, este procedimento serviria de base para as medições posteriores, evidentemente acrescentando ou suprimindo um ou outro documento conforme exigência específica de cada contrato.

Relacionado a checagem dos recibos de pagamentos dos colaboradores de uma das contratadas, foi verificado que os salários base encontravam-se divergentes (à menor) daqueles estabelecidos na Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) da categoria profissional dos trabalhadores da construção civil, obrigando a equipe gestora do contrato a intervir para regularizar a situação.

É pertinente esclarecer que a contratada deve realizar o pagamento dos salários dos seus trabalhadores em consonância com a CCT vigente, sendo que este procedimento deve ser feito independente de notificação, aviso ou provocação da parte da instituição, pois esta exigência já está definida nos termos do contrato e PB.

Nesse contexto, para reduzir a ocorrência deste tipo de evento, que acaba acontecendo no decorrer da execução dos contratos, sugere-se adotar dois mecanismos de monitoramento bem simples, mas que podem vir a funcionar efetivamente. O primeiro trata-se de firmar um tipo de convênio com o Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Dourados/MS para que este informe ao gestor do contrato sempre que for publicada uma nova CCT.

Outra opção, também bastante elementar, mas totalmente viável, seria o próprio gestor ou algum outro membro da equipe de fiscalização verificar, acessando o sítio eletrônico do Sindicato em intervalos quinzenais, de modo que qualquer atualização ocorrida seria facilmente encontrada em uma destas consultas, evitando que este tipo de episódio prejudique o gerenciamento contratual.

6.3 Alterações contratuais

Com referência a constatação de erro no Projeto Executivo (PE) de fundações em um dos contratos, decorrente de falha ocorrida na fase de planejamento da contratação, provocou a necessidade de ser feita uma revisão total no referido projeto e também a postergação da data inicialmente estipulada para a entrega do objeto em mais quatro meses. De modo semelhante, o episódio de equívoco na elaboração do Projeto Básico (PB) de uma das obras, que não contemplava algumas demandas, que mesmo sendo necessárias, não foram percebidas no momento da confecção do projeto original mencionado, causou acréscimo de itens e supressão de outros para permitir o equilíbrio da planilha orçamentária, além da dilação do prazo de execução.

Nessa perspectiva, ainda que as alterações contratuais sejam admitidas, consoante a ENAP (2023), devem ser sempre limitadas e consideradas como uma situação atípica, motivo pelo qual é necessário que a Administração planeje corretamente as suas contratações, efetuando estudos preliminares consistentes para que estes sejam realizados nos exatos termos em que os encargos foram ajustados inicialmente.

Os termos aditivos, complementam Souza Neto e Oliveira (2017), quer de valor, quer de prazo, afetam o orçamento da instituição, pois, em alguns casos, provocam gastos não previstos, podendo até acarretar comprometimento orçamentário para o próximo exercício. Assim, os aditamentos de valor e prazo, na maioria das vezes, decorrem de falha no planejamento, ou seja, várias das modificações que a lei das licitações admite poderiam ser evitadas caso a ação de planejar e gerir fossem feitas de forma correta.

De acordo com o TCU (2014), o PB é o elemento mais importante na execução da obra pública, irregularidades em sua definição ou constituição podem dificultar a obtenção do resultado pela Administração, visto que a fase preliminar da licitação é de fundamental importância, de modo que passar para as demais etapas do certame sem a sinalização positiva da viabilidade do empreendimento pode resultar no desperdício de recursos causado por modificações decorrentes de equívoco, erro ou imprecisão no projeto inicial.

Diante disso, para eliminar ou ao menos mitigar estes tipos de episódios, prejudiciais à execução contratual, propõe-se algo que pode até ser considerado trivial, mas é muito importante, ou seja, que o planejamento, por ser uma fase essencial para o êxito da futura contratação, deve ser o mais completo possível, bem elaborado, estudado e otimizado, nem que a sua duração supere o prazo de execução física da obra, tendo em vista que o desenvolvimento de estudos preliminares e projetos de qualidade necessitam de tempo, recurso e empenho de toda uma equipe técnica especializada.

Já relacionado ao PB, apontado como a etapa principal de todo um processo que culmina com a execução dos serviços, sugere-se que seja destinado o tempo necessário e compatível com as características da obra, de maneira que ocorra o seu desenvolvimento alicerçado em estudos prévios que demonstrem a sua viabilidade técnica, financeira e em prazos adequados para a concretização das obras, visto que a experiência tem mostrado que o tempo economizado na fase de projeto é dispendido, no mínimo, em igual proporção na etapa de execução, com retrabalhos, aditivos de prazo e também aumento do custo.

Por conseguinte, um planejamento correto e a confecção de um projeto de engenharia de qualidade são fatores fundamentais para o êxito do objetivo, evitando atrasos e despesas desnecessárias, permitindo, na maior parte dos casos, finalizar os empreendimentos em prazos menores e nos custos previstos, cumprindo os princípios da eficiência e da eficácia, orientadores das ações da Administração Pública.

Quanto a identificação que alguns dos membros designados para comporem a gestão e fiscalização dos contratos não fizeram parte do grupo de trabalho responsável pela etapa de planejamento da contratação, ressalta-se que, nesta situação, pode não ter ocorrido o aproveitamento da experiência da participação dos componentes desta equipe em termos de sugestões de novas condições ou alterações das disposições normalmente adotadas nos PBs, editais e contratos.

À vista disso, reforça-se a recomendação que a gestão e fiscalização dos contratos sejam exercidas por profissionais que tenham participado do grupo encarregado do planejamento da contratação, visto que estes colaboradores possuirão, antecipadamente, uma série de informações essenciais, favorecendo para que a futura execução contratual seja exitosa, além de permitir que os membros da equipe se apropriem do objeto a ser gerido e fiscalizado.

De modo análogo, seria também recomendável e em alguns casos específicos até mesmo obrigatório, que o gestor e principalmente o fiscal técnico do contrato compusessem a equipe de planejamento, pois assim poderiam subsidiar a comissão com contribuições cruciais para a realização de uma nova licitação sem os erros que aconteceram no decorrer das execuções

contratuais anteriores, pois muitas vezes os responsáveis pela elaboração do instrumento convocatório não têm uma visão das dificuldades que o gestor e o fiscal encontram durante a realização efetiva da avença.

6.4 Autorizações de subcontratações

No que tange a observação que algumas subcontratações foram autorizadas sem estarem contempladas como aptas de terceirização na lista exibida no Projeto Básico (PB) do edital de licitação, como também a constatação de que, mesmo para as subcontratações permitidas, não foram entregues os contratos, as certidões de regularidade fiscal, previdenciária e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) das empresas subcontratadas, é possível afirmar que estas situações não têm respaldo contratual e portanto a equipe encarregada de gerir os contratos poderia vir até a ser responsabilizada por tê-las aprovado.

De acordo com Bräunert (2014) e Altounian (2016), as subcontratações somente podem ser liberadas se estiverem contempladas como suscetíveis de terceirização na listagem exposta no PB do instrumento convocatório. Além disso, complementam estes mesmos autores, também devem ser apresentados os contratos, as certidões de regularidade fiscal, previdenciária e do FGTS das empresas terceirizadas, igualmente exigidas para a regular formalização destes ajustes.

Assim sendo, sugere-se que a equipe de gestão e fiscalização contratual não autorize subcontratações que não estejam previstas no PB, edital e contrato, bem como, mesmo para as terceirizações permitidas, exija a apresentação dos contratos de subcontratações, as certidões de regularidade fiscal, previdenciária e do FGTS das empresas subcontratadas, do mesmo modo obrigatórias para a regular formalização destes tipos de eventos.

Nessa linha, nas ocorrências de subcontratações indevidas e não apresentação da documentação obrigatória, recomenda-se que inicialmente seja notificada a empresa contratada para que interrompa a terceirização irregular e, que, no caso das regulares, disponibilize os documentos exigidos, de modo a sanar a pendência. Em caso de não atendimento, deve-se relatar a irregularidade à autoridade superior para que sejam tomadas as medidas apropriadas, e, sendo cabível, a imposição das penalidades previstas em contrato.

Já no que diz respeito ter sido verificado que a maior parte das subcontratações foram aprovadas por meio de apontamentos nos Diários de Obra, é possível avaliar que este procedimento pode ser considerado um tanto questionável do ponto de vista formal.

Altounian (2016), explana que a legislação admite a subcontratação de parcelas da obra, até o limite permitido, em cada caso, pela Administração, mediante autorização expressa e desde que esta condição esteja prevista no PB e no instrumento convocatório. Ratifica Bräunert (2014), esclarecendo que tanto o edital de licitação quanto o contrato precisam prever a possibilidade de ser realizada a subcontratação, devendo estabelecer o percentual máximo autorizado, necessitando também constar que é obrigatória a anuência prévia e formal da contratante aprovando a subcontratação das atividades, desde que permitidas.

Tendo isso em vista, propõe-se que a equipe responsável por gerir e fiscalizar o contrato oriente a contratada para que esta solicite a anuência quanto à subcontratação por escrito e através de ofício, respondendo também formalmente, aprovando ou reprovando o pleito, segundo as disposições do PB, edital de licitação e contrato administrativo.

6.5 Recebimento do objeto

No que está relacionado a constatação de que em um dos contratos só foi feito o recebimento provisório da obra por meio do Termo de Recebimento Provisório (TRP), é razoável admitir, de acordo com os registros constantes no processo, que não deveria ter sido efetivado este procedimento, visto que a quantidade de falhas verificadas foi considerada elevada, além de que, algumas dessas irregularidades apresentavam um nível de gravidade significativo.

No recebimento provisório, consoante Marchesini (2013), a fiscalização técnica realiza uma vistoria completa na obra, anotando todas as não conformidades encontradas, emitindo-se em seguida o TRP, que também é assinado pelo representante legal da contratada. A lista de discrepâncias é anexada ao TRP, sendo, nesta ocasião, fixado um prazo para sanar as falhas. Caso a quantidade e/ou relevância das irregularidades sejam demasiadas e/ou inaceitáveis, o TRP não poderá ser expedido, devendo a contratada corrigir os defeitos apontados. Somente após a execução dos reparos, deverá ser agendada uma nova data para retomar às verificações, viabilizando a lavratura do TRP.

Indo na mesma diretriz utilizada pelo autor acima, embora seja possível a equipe gestora agir com um certo grau de discricionaridade, utilizando o critério de conveniência e oportunidade, mas obedecendo as limitações da lei, propõe-se que nesta situação relatada e em outras similares que porventura possam surgir posteriormente, não seja liberado o TRP, visto que a quantidade de não conformidades foi alta, além do que algumas delas apresentavam um

nível de gravidade elevado, fazendo-se necessário, inicialmente, que fossem feitos os reparos das inconsistências mais relevantes para só depois ser formalizado o referido recebimento.

Quanto ao fato de ter se verificado na consulta aos processos que em três dos contratos não houve nem o recebimento provisório nem o definitivo, é possível inferir que estes casos acabaram sendo piores que o anterior, visto que as obras foram abandonadas pelas empresas contratadas, sendo adimplidas apenas parcialmente, realizando-se 15,24%; 16,81% e 30,70% dos valores globais dos contratos.

De acordo com Bräunert (2014), se o objeto apresentar inadimplemento contratual, não deve ser aceito, mas, se os defeitos forem simples, pode ser recebido provisoriamente por meio do TRP, desde que as inconformidades sejam descritas no próprio termo, devendo a contratada corrigi-las em um prazo pré-fixado, sob pena do não recebimento definitivo e a imposição das penalidades contratuais, porque, nesta oportunidade, o objeto já deveria estar funcionando perfeitamente e em condições de ser utilizado.

Nesse contexto, a equipe gestora do contrato procedeu corretamente ao não efetivar os recebimentos dos objetos, no entanto, as entregas dos objetos acabaram não sendo realizadas, o que acarretou prejuízos ao HU-UFGD e à execução contratual, assim como provocou transtornos para os responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos. Dessa forma, as propostas apresentadas na sequência são de caráter preventivo, no sentido de tentar mitigar estes tipos de ocorrências por ocasião da seleção do fornecedor, contribuindo, no futuro, com as etapas de execução, fiscalização e gestão contratual, possibilitando a diminuição de eventuais prejuízos à Administração Pública de uma forma geral.

Antes de abordar as recomendações propriamente ditas, é oportuno transcrever a consideração de Lima (2018), cuja explanação relata que, não obstante a necessidade de comprovação da qualificação técnica e financeira das empresas licitantes em momento anterior a etapa de contratação, cujo propósito é permitir a seleção da organização mais adequada à natureza do objeto, como uma forma de reduzir a ocorrência de problemas, prevenindo-se de escolhas equivocadas, é perfeitamente plausível que, logo depois do contrato assinado, o contratado tanto construa o objeto divergente daquilo que foi planejado inicialmente, quanto nem o execute ou o faça apenas parcialmente, provocando diversos danos para a contratante.

Tendo isso em vista, sugere-se a implementação de regras mais rigorosas para avaliar a condição financeira das empresas a serem contratadas, evitando a escolha daquelas classificadas como inidôneas, adotando-se as seguintes providências:

a) Determinar que a organização, em todas as situações, demonstre possuir capital social ou patrimônio líquido mínimo, tendo em vista que na condição atual esta exigência somente é

feita quando os indicadores financeiros não satisfazem ao mínimo requerido no instrumento convocatório;

b) Exigir a entrega de documentação que indique o compromisso da empresa com a realização de outras contratações, contabilizando o somatório dos valores de todos os contratos para a qualificação final da sua solidez financeira por ocasião da efetivação da etapa de habilitação no procedimento licitatório.

Uma outra sugestão, que pode ser considerada viável, trata-se de fazer a revisão da abrangência da punição de suspensão e impedimento de licitar com a Administração, ampliando os impactos da penalidade a todos os órgãos do Poder Público e não somente ao ente que a aplicou. O objetivo desta providência é estimular a plena execução dos ajustes, reduzindo a realização de contratações de organizações com antecedentes de inadimplemento contratual em outras instituições que integram a Administração Pública.

6.6 Elaboração de relatórios para a autoridade competente sugerindo a aplicação de penalidades e até a rescisão contratual

Com referência a constatação que em um dos contratos não foi relatado que a contratada atrasou a entrega da documentação técnica, administrativa e trabalhista para viabilizar a obtenção da OS; que não foi feito relato sugerindo a abertura de procedimento administrativo para a apuração de responsabilidade devido a ocorrência de falha no projeto da fundação de uma das obras; que não foi explanada a questão de equívoco na fase de planejamento da contratação decorrente de erro quando da elaboração do PB de um dos contratos; bem como não houve a comunicação quando do não recebimento definitivo do objeto em um dos contratos, é possível concluir que houve falha dos responsáveis por gerir e fiscalizar os contratos ao não terem informado a autoridade superior a ocorrência destas inconformidades mencionadas.

De acordo com Bräunert (2014), quando as contratadas praticam irregularidades no decorrer da execução dos serviços, a equipe gestora do contrato tem a obrigação de relatar os fatos à autoridade competente, inclusive sugerindo a aplicação de eventuais punições. Complementa a ENAP (2023), dizendo que não cabe ao representante da Administração a punição contratual, a sua função é fiscalizar e gerir a execução dos serviços, determinando as correções que se façam necessárias, apontando os fatos e enviando relatórios detalhados e fundamentados à autoridade superior, propondo a imposição das penalidades cabíveis.

Isto posto e seguindo o mesmo direcionamento empregado pelos autores acima, recomenda-se que as questões que extrapolem a competência dos responsáveis em gerir, executar e fiscalizar o contrato devem sempre ser encaminhadas à autoridade competente, para

que possam ser corretamente avaliadas e decididas, e, em sendo o caso, seja feita a aplicação das penalidades previstas em contrato e na legislação vigente. Ressalta-se que este procedimento deve ser célere, evitando-se possíveis problemas com relação ao regular andamento do processo.

6.7 Considerações e recomendações de caráter geral

Diante de todo o conjunto de informações expostas, percebe-se a importância de ser realizada uma boa e regular gestão dos contratos de obras, e, nesse sentido, é pertinente a apresentação de um complemento a título de reflexões e proposições, fazendo uma abordagem sob um enfoque mais genérico.

Nesse sentido, a primeira proposição é que seja analisada a possibilidade de compor um grupo de trabalho multidisciplinar, constituído por profissionais lotados em unidades hospitalares diversas da EBSERH das áreas de Arquitetura, Engenharia Civil, Elétrica ou Mecânica e complementado por colaboradores das esferas Administrativa e Jurídica, com o objetivo de confeccionar um manual resumido sobre a contratação e fiscalização de obras da Rede, pois, apesar de a empresa já dispor de três volumes sobre o tema, estes são muito extensos e detalhados. No caso, um manual sintético viria a facilitar, principalmente para os gestores e fiscais iniciantes que, portanto, ainda não tem experiência com este conteúdo tão relevante.

Nessa perspectiva, a importância desta tarefa ser realizada por uma equipe multidisciplinar do que por este pesquisador individualmente, é que em grupo vai permitir a reunião de profissionais com perfis, habilidades, comportamentos e conhecimentos diferenciados, de forma que essa ampla troca de ideias possibilitará a produção de um manual resumido com o mesmo padrão de qualidade dos volumes já publicados pela Empresa que foram produzidos por uma equipe pluridisciplinar.

Nessa mesma diretriz, sugere-se, também, a atualização do Procedimento Operacional Padrão (POP) SIF/HU-UFGD nº 05/2019, aprovado em 23/07/2019, e que dispõe sobre a gestão e fiscalização de contratos relacionados a obras e serviços de engenharia no âmbito do HU-UFGD, de maneira a alinhá-lo com as diretrizes e regulamentos mais recentes emitidos pela EBSERH, assim como com as normativas mais atuais do nosso ordenamento jurídico.

Para esta atualização, propõe-se a sua confecção através de uma equipe composta por colaboradores do próprio Setor de Infraestrutura Física da unidade hospitalar estudada, nos mesmos moldes em que foi produzido o POP anterior, visto que foi elaborado em grupo. A vantagem da sua revisão ser feita por vários membros é que estes poderão contribuir com

pontos de vista, conceitos e vivências diversas, possibilitando a apresentação de um documento mais ajustado do que se fosse produzido exclusivamente por este pesquisador.

E, por fim, recomenda-se a implementação de rotinas contemplando a realização de reuniões semestrais entre gestores e fiscais para troca de experiências variadas, com o propósito de compartilhar conhecimentos, propondo melhorias e mecanismos para uma correta gestão contratual, como também para a efetivação de uma fiscalização e acompanhamento mais eficientes. Levando em consideração que os gestores e fiscais atuam em áreas diferentes dentro da unidade hospitalar, as reuniões possibilitariam divulgar ações ou ferramentas que são usadas em um setor e que poderiam ser adaptadas por outros.

Isto posto, o Quadro 12, apresentado a seguir, exibe uma síntese dos achados da pesquisa e as proposições de intervenção, com vistas a possibilitar melhorias nestes tipos de procedimentos.

Quadro 12 – Principais não conformidades encontradas e sugestões de melhoria para a gestão e execução de contratos de obras de engenharia no âmbito do HU-UFGD continua

EMISSÃO DA ORDEM DE SERVIÇO (OS)	
DESCRIÇÃO DAS NÃO CONFORMIDADES	**RECOMENDAÇÕES DE MELHORIA**
OS liberada para a contratada sem que esta tivesse apresentado integralmente a documentação técnica, administrativa e trabalhista.	• A equipe gestora não deve adotar este tipo de procedimento e sim relatar o fato para ciência e deliberação da autoridade superior.
Ocorrência de atrasos recorrentes na apresentação dos documentos técnicos, administrativos e trabalhistas por parte das contratadas.	• Reforçar o uso do envio de ofício padronizado para as contratadas, relacionando toda a documentação para a obtenção da OS; • Que seja dado um prazo de trinta dias corridos, prorrogáveis por mais quinze, para as contratadas enviarem a documentação, viabilizando a obtenção da OS.
A OS, em um dos contratos, foi subscrita pelo Gerente Administrativo, Chefe da DLIH, Chefe do SIF e Gestor do contrato.	• Enquanto o POP nº 05/2019 estiver em vigor, somente o Gerente Administrativo deve subscrever a OS.
MEDIÇÕES DOS SERVIÇOS E EMISSÕES DAS RESPECTIVAS NOTAS FISCAIS	
DESCRIÇÃO DAS NÃO CONFORMIDADES	**RECOMENDAÇÕES DE MELHORIA**
Identificação de erros, principalmente no cálculo dos tributos, quando da emissão das notas fiscais pelas contratadas.	• Encaminhar às contratadas uma planilha em *Excel* discriminando os valores, incluindo os tributos, servindo de base para a emissão das notas fiscais.
Constatação de falhas quando do envio, pelas contratadas, dos documentos obrigatórios anteriores à emissão das notas fiscais.	• Enviar uma notificação para a contratada antes do primeiro faturamento, relacionando toda a documentação necessária a ser apresentada.
Ao ser realizada a checagem dos recibos de pagamentos dos colaboradores de uma das contratadas foi verificado que os salários base encontravam-se divergentes (à menor) daqueles estabelecidos na CCT.	• Firmar convênio com o Sindicato local para obter informações sobre os reajustes salariais; • A equipe gestora do contrato deve acessar o sítio eletrônico do Sindicato quinzenalmente para conseguir a Convenção Coletiva atualizada.
ALTERAÇÕES CONTRATUAIS	
DESCRIÇÃO DAS NÃO CONFORMIDADES	**RECOMENDAÇÕES DE MELHORIA**

Quadro 12 – Principais não conformidades encontradas e sugestões de melhoria para a gestão e execução de contratos de obras de engenharia no âmbito do HU-UFGD continua

ALTERAÇÕES CONTRATUAIS	
DESCRIÇÃO DAS NÃO CONFORMIDADES	**RECOMENDAÇÕES DE MELHORIA**
Constatação de erro no Projeto Executivo (PE) de fundações em um dos contratos e ocorrência de equívoco quando da elaboração do Projeto Básico (PB) de uma das obras.	• Para eliminar ou mitigar estes tipos de eventos deve sempre ser realizado um planejamento o mais completo possível; • Destinar o tempo necessário e compatível com as características da obra para a elaboração do PB.
Identificação que alguns dos membros designados para compor a equipe de gestão e fiscalização dos contratos não participaram do grupo de trabalho da etapa de planejamento da contratação.	• A gestão e a fiscalização dos contatos devem, preferencialmente, ser exercidas por colaboradores que tenham integrado a equipe de planejamento da contratação.
AUTORIZAÇÕES DE SUBCONTRATAÇÕES	
DESCRIÇÃO DAS NÃO CONFORMIDADES	**RECOMENDAÇÕES DE MELHORIA**
Observou-se que algumas subcontratações foram autorizadas sem estarem contempladas como possíveis de terceirização e constatou-se que, mesmo para as permitidas, não foram entregues as certidões de regularidade das empresas subcontratadas.	• A equipe gestora do contrato não deve autorizar subcontratações que não estejam previstas no PB; • Exigir a apresentação de toda a documentação obrigatória antes de aprovar a terceirização.
Verificou-se que a maior parte das subcontratações foram aprovadas nos Diários de Obras, sendo este tipo de procedimento considerado um tanto questionável do ponto de vista formal.	• A contratada deve solicitar a autorização por escrito, via ofício, sendo também necessário que a resposta da contratante seja formal.
RECEBIMENTO DO OBJETO	
DESCRIÇÃO DAS NÃO CONFORMIDADES	**RECOMENDAÇÕES DE MELHORIA**
Constatação de que em um dos contratos só foi feito o recebimento provisório, no entanto, nem este deveria ter ocorrido em virtude da quantidade alta de inconsistências encontradas.	• Não liberar o TRP, tanto na ocorrência de uma elevada quantidade de irregularidades como em casos destas serem consideradas graves.
Identificação que em três dos contratos não houve nem o recebimento provisório nem o definitivo, tendo em vista as obras terem sido abandonadas pelas contratadas, sendo executados 15,24%; 16,81% e 30,70% dos respectivos totais.	• Determinar que a empresa demonstre possuir capital social ou patrimônio líquido mínimo; • Exigir a entrega de documentação que indique o comprometimento da organização com a execução de outros contratos; • Revisar a abrangência da punição de suspensão e impedimento de licitar com a Administração, ampliando os impactos da penalidade para os demais órgãos do Poder Público.
ELABORAÇÃO DE RELATÓRIOS SUGERINDO A APLICAÇÃO DE PENALIDADES	
DESCRIÇÃO DAS NÃO CONFORMIDADES	**RECOMENDAÇÕES DE MELHORIA**
Constatação que em um dos contratos não foi relatado que a contratada atrasou a entrega da documentação para a obtenção da OS; que não foi feito relato sugerindo a abertura de procedimento administrativo para a apuração de responsabilidade devido a ocorrência de falha no projeto da fundação de uma das obras; que não foi explanada a questão de equívoco decorrente de erro quando da elaboração do PB e não houve a comunicação quando do não recebimento definitivo de um dos objetos.	• As questões que extrapolem a competência da equipe gestora do contrato devem sempre ser encaminhadas à autoridade competente.
CONSIDERAÇÕES DE CARÁTER GERAL	
DESCRIÇÃO DAS NÃO CONFORMIDADES	**RECOMENDAÇÕES DE MELHORIA**
As Diretrizes para Contratação e Fiscalização de Obras da Rede EBSERH foram bem elaboradas, mas são muito extensas.	• Compor grupo de trabalho para confeccionar um manual resumido das citadas Diretrizes da EBSERH.

Quadro 12 – Principais não conformidades encontradas e sugestões de melhoria para a gestão e execução de contratos de obras de engenharia no âmbito do HU-UFGD conclusão

CONSIDERAÇÕES DE CARÁTER GERAL	
DESCRIÇÃO DAS NÃO CONFORMIDADES	**RECOMENDAÇÕES DE MELHORIA**
O POP nº 05/2019 que dispõe sobre gestão e fiscalização de contratos de obras no âmbito do HU-UFGD está desatualizado.	• Atualizar o referido POP, alinhando-o com as normativas mais recentes da EBSERH e legislação vigente.
Reuniões gerais com a participação de gestores e fiscais de contratos no contexto deste hospital atualmente não são efetuadas.	• Implementar rotinas contemplando a realização de reuniões semestrais envolvendo os gestores e fiscais de contratos.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa e na teoria (2024).

Isto posto, este capítulo teve por objetivo propor um conjunto de ações que pretendem contribuir com a melhoria do desempenho das atividades de gestão, fiscalização e execução dos contratos de obras de engenharia no âmbito deste estabelecimento de saúde. As recomendações sugeridas são resultado dos achados do estudo, assim como da análise teórica e documental realizadas no decorrer desta pesquisa, como é possível observar no Quadro 12.

É oportuno recapitular que a tarefa de gerir, fiscalizar e executar contratos é o procedimento administrativo cuja finalidade é assegurar que o objeto contratado pela Administração será efetivamente realizado no tempo, na qualidade e quantidade formalmente estabelecidas, protegendo e otimizando todo o processo, de modo que a contratação seja exitosa, atendendo plenamente ao interesse público.

Nessa linha, as contratações de obras públicas, não sendo exceção as dos estabelecimentos de saúde de forma geral, possuem significativa relevância social, visto que os recursos públicos precisam ser geridos com a máxima eficiência, eficácia, transparência e economicidade, garantindo assim a sua correta utilização e o cumprimento da finalidade pública que se exige da Administração.

Diante desse contexto, a equipe gestora deve colaborar para que tais recursos sejam bem empregados, e, dessa forma, a proposição das recomendações ora apresentadas visa cooperar, sem a intenção de esgotar o tema, tanto com a unidade hospitalar pesquisada, quanto com outros órgãos, visto que a gestão adotando continuamente as melhores práticas no desenvolvimento das suas atividades vai permitir que eventuais falhas possam vir a ser mitigadas, contribuindo com isso para uma regular destinação dos fundos públicos e a consequente melhoria dos serviços prestados à sociedade, assim também cooperando para um melhor desempenho da Administração Pública como um todo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública precisa de mecanismos que permitam atingir os seus objetivos, visto que existe a demanda para a execução de obras, contratação de serviços e realização de compras, além da realização de outras diversas tarefas. Tendo isso em vista, para atender às suas necessidades, recorre-se à iniciativa privada para contratar terceiros, normalmente por meio de procedimento licitatório, exceto nas hipóteses devidamente previstas na legislação vigente.

A Administração Pública, depois de planejar as suas atividades e executar o processo de licitação, formaliza o ajuste com os particulares. Tal acordo é designado de contrato, que, por sua vez, trata-se de um pacto entre órgãos do Poder Público e particulares, firmando-se um compromisso de propósitos e deveres mútuos.

Nesse sentido, as instituições não podem apenas esperar o final da avença para confirmar se todas as suas cláusulas, etapas e especificações foram cumpridas. É obrigação da gestão pública, por intermédio dos seus representantes especialmente designados, o acompanhamento regular da execução contratual, com a finalidade de verificar se o objeto está sendo realizado corretamente, adotando as providências devidas para sanar as possíveis dificuldades ou ajustar o contrato às reais demandas da Administração.

Especificamente, no que diz respeito às obras, é oportuno esclarecer que estas representam uma fatia considerável dos investimentos das entidades, não sendo diferente na Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) e no Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD), além disso, distintamente de produtos manufaturados, que trazem valores estipulados com maior exatidão pelo mercado, apresentam diversas particularidades, e, diante de aspectos tão específicos, as precauções a serem tomadas na gestão desses tipos de contratos devem ser intensificadas, visto que até pequenas incorreções em qualquer uma das suas fases podem causar danos relevantes, podendo resultar em consideráveis impactos para os gestores incumbidos de gerir estes tipos de contratações.

Isto posto, o presente trabalho apresentou o seguinte problema de pesquisa: como o processo de gestão de contratos de obras de engenharia pode ser aperfeiçoado no âmbito do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD), de forma a melhorar o gerenciamento das respectivas contratações, assegurando-se as suas corretas execuções? A partir da questão problema, projetou-se o objetivo geral deste estudo, que foi o de analisar o processo de gestão de contratos de obras de engenharia no HU-UFGD com base

em suas circunstâncias técnicas e econômicas na execução dos serviços, de modo a apresentar uma proposição para a melhoria nos procedimentos de uma forma geral.

Com o intuito de alcançar o propósito principal, foram estabelecidas três finalidades específicas: descrever o processo de gestão de contratos de obras de engenharia realizado no HU-UFGD; identificar eventuais entraves à correta gestão contratual dessa espécie de contratos, examinando os motivos das lacunas relacionadas ao problema e propor adequações em alguns procedimentos de gestão, a fim de promover a melhoria nas práticas deste processo.

O primeiro objetivo específico foi cumprido por meio de informações obtidas nos processos dos contratos de obras e em seus respectivos Projetos Básicos (PBs) e editais de licitações (Os contratos estão relacionados no Apêndice A) cadastrados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI!) vinculado ao Setor de Infraestrutura Física (SIF) do hospital pesquisado.

Em seguida, com o intuito de atingir a segunda finalidade específica, foram analisados sete contratos do período compreendido entre 2017 a 2022, cujos dados principais são apresentados no Apêndice A. Nesse sentido, constatou-se que a maioria das atividades foram geridas seguindo métodos apropriados, cumprindo as regras e orientações compatíveis, mas, mesmo assim, determinadas falhas foram detectadas, e, por essa razão, realizou-se a proposição de algumas recomendações com a intenção de oportunizar uma melhoria nesse processo, permitindo assim alcançar a terceira meta específica.

Com fundamento no diagnóstico do processo de gestão de contratos de obras de engenharia no âmbito do HU-UFGD, foi possível observar nos procedimentos elencados, a existência de algumas não conformidades ou inconsistências, tais como: Ordem de Serviço (OS) liberada para a contratada sem esta ter apresentado a documentação obrigatória em sua integralidade; ocorrência de atrasos e falhas recorrentes na entrega de documentos necessários para o regular andamento dos processos; identificação de erros no cálculo dos tributos quando da emissão das notas fiscais; verificação de subcontratações indevidas; constatação de inconsistências nos recebimentos dos objetos e não encaminhamento de relatórios para a autoridade superior comunicando eventuais irregularidades detectadas.

Em consonância com o objetivo principal do estudo e baseado nas informações obtidas e nas conclusões que elas permitiram, foram sugeridas algumas recomendações de melhorias para o processo abordado. As principais são: reforçar o uso do envio de ofício às contratadas, relacionando toda a documentação para a obtenção da OS e antes do primeiro faturamento; conceder um prazo de trinta dias corridos, prorrogáveis por mais quinze, para as contratadas enviarem a documentação, viabilizando a liberação da OS; encaminhar às contratadas uma planilha discriminando as tributações, servindo de base para a emissão das notas fiscais;

destinar tempo compatível para a elaboração dos Projetos Básicos; não receber provisoriamente o objeto contratual se este apresentar muitas incorreções; encaminhar à autoridade superior as questões que ultrapassem a competência da equipe gestora e compor um grupo de trabalho para a produção de um manual resumido das Diretrizes de Fiscalizações de Obras da Rede EBSERH.

Tendo isso em vista, considera-se alcançado o objetivo geral da pesquisa, que era o de analisar o processo de gestão de contratos de obras de engenharia no HU-UFGD com base em suas circunstâncias técnicas e econômicas na execução dos serviços, de modo a apresentar uma proposição para a melhoria nos procedimentos de uma forma geral, e, nesse contexto, a intervenção proposta pode vir a ser benéfica, em um momento posterior, não somente para o estabelecimento de saúde estudado, mas também à outras unidades hospitalares da EBSERH e, até mesmo, com as devidas adaptações, para outros órgãos da Administração Pública.

Como restrições para o desenvolvimento desta pesquisa, pode-se citar a dificuldade de localizar trabalhos que discorressem especificamente sobre o tema gestão de contratos de obras de engenharia de uma forma mais ampla. É oportuno salientar que a maior parte dos estudos encontrados abordava principalmente acerca da fiscalização e gerenciamento de contratos de terceirização de mão de obra continuada.

Relativo à indicação de novas perspectivas de estudos referentes ao tema abordado no presente trabalho, propõe-se pesquisar sobre a viabilidade da implementação de um programa de gerenciamento integrado de infraestrutura física, baseado na padronização dos processos de gestão e fiscalização de obras de engenharia. Nessa mesma linha, sugere-se, também, a possibilidade de realizar análises sobre a questão da garantia das obras executadas, visto que o recebimento definitivo do empreendimento não exime a contratada da responsabilidade pela correção dos vícios de construção que porventura possam surgir durante o período de cinco anos de garantia, devidamente assegurados pela legislação que regula a matéria.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de obras e serviços de engenharia**: fundamentos da licitação e contratação. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/manuais/obras-e-servicos-de-engenharia-indd.pdf. Acesso em: 04 ago. 2023.

ALBUQUERQUE, Aline Lima Lins de. **As vantagens e as desvantagens da terceirização na Administração Pública.** 2017. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/FAJS), Brasília, 2017.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente**. Direito Administrativo Descomplicado.** 29. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian**. Obras públicas:** licitação, contratação, fiscalização e utilização. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do TCU,** Brasília, n. 102, p. 60-69, out./dez. 2004.

ALYRIO, Rovigati Danilo. **Métodos e técnicas de pesquisa em administração**. Volume único. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico:** elaboração de trabalhos na graduação. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky de. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: inconsistências à luz da reforma do Estado. **Revista Brasileira de Educação Médica,** Brasília, v. 37, n. 2, p. 275-284, 2013.

ARAÚJO, Almira Mary Cordeiro. **Gerenciamento de Riscos em Contratos de Obras Públicas-Estudo de Caso:** Serviços de Reformas em Imóveis Funcionais. 2012. 167 f. Dissertação (Mestrado em Estruturas e Construção Civil) – Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, Brasília, 31/07/2012.

ARAÚJO, Kizi Mendonça de; LETA, Jacqueline. Os hospitais universitários federais e suas missões institucionais no passado e no presente. **Revista História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, p. 1261-1281, out./dez. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/hcsm/a/WsFDZrd9jDcnS5wNzCKRfSg/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 30 maio 2023.

BAARD, Vicki. A critical review of interventionist research**. Qualitative Research in Accounting and Management**, v. 7, n. 1, p. 13-45, 2010.

BACHMANN, Cristiane de Paula. **Gestão de obras públicas:** um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. 2017. 81 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas) – Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 06/02/2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio**. Curso de Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BORGES, Janiele Cristine Peres; BARCELOS, Márcio; RODRIGUES, Marcio Silva. Empresarização da saúde pública: o caso da EBSERH. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 75-90, out./dez. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.080**, **de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm. Acesso em: 31 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, **de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 08 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Educação. Ministério de Ciência e Tecnologia. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial MS/ MEC/MCT/MPOG nº 562, de 12 de maio de 2003.** Constitui a Comissão Interinstitucional com o objetivo de avaliar e diagnosticar a atual situação dos Hospitais Universitários e de Ensino no Brasil, visando reorientar e/ou reformular a política nacional para o setor. Diário Oficial da União. Brasília, 13 maio 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas de União. **Acórdão nº 1.930/2006 –** Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-26168/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 02 ago. 2023.

BRASIL. **Conselho Nacional de Secretários de Saúde**. Assistência de Média e Alta Complexidade no SUS / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília: CONASS, 2007. 248 p. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/colec_progestores_livro9.pdf. Acesso em: 31 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas de União. **Acórdão nº 1.330/2008**a **–** Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-43339/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 28 maio 2023.

BRASIL. Secretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação**. Portaria nº 04, de 29 de abril de 2008**b**.** Altera a execução orçamentária e patrimonial dos Hospitais

Universitários Federais de Ensino. Disponível em: https://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/portarias/portarias. Acesso em: 31 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.632/2009 –** Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253ª1632%2520ANOACORDAO%253ª2009%2520RELATOR%253ª%2522MARCOS%2520BEMQUERER%2522%2520COLEGIADO%253ª%2522Plen%25C3%25ª1rio%2522. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Secretaria de Educação Superior. Diretoria de Hospitais Universitários e Residências em Saúde. **Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010**a. Institui o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF). Brasília, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7082.htm. Acesso em: 31 maio 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 520, de 31 de dezembro de 2010**b**.** Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. – EBSERH e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/mpv/520.htm. Acesso em: 31 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.550**, **de 15 de dezembro de 2011**a. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12550.htm Acesso em: 17 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.661, de 28 de dezembro de 2011**b**.** Aprova o Estatuto Social da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares -EBSERH, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7661.htm. Acesso em: 31 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 442, de 25 de abril de 2012.** Delega à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH o exercício de algumas competências descritas no Decreto no 7.690, de 02 de março de 2012, bem como no Decreto no 7.082, de 27 de janeiro de 2010. Disponível em https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao-e-normas/rede-ebserh/portaria-no-442-de-25-de-abril-de-2012/view. Acesso em 31 maio 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 853/2013 –** Plenário. Relator: José Jorge. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1268358/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 02 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**a**.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 08 jun. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa conjunta MP/CGU nº 01/2016**b**.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33947/8/Instrucao%20Normativa%20Conjunta%20MP-CGU%2001-2016.pdf. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017.** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 08 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **EBSERH –** EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES. Brasília, 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias_1/com-maior-rede-de-hospitais-publicos-do-pais-ebserh-faz-balanco-de-acoes-de-combate-a-pandemia. Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Empresas Estatais Federais**: Certificações em IG-Sest. 6º ciclo. Brasília, 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/igsest/certificacoes-ig-sest/6_ciclo. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRÄUNERT, Rolf Dieter Oskar Friedrich. **Como elaborar editais e contratos obras e serviços de engenharia.** 3. ed. Curitiba: Editora JML, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. **Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília, p. 01-28, out. 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, aparelho do Estado e sociedade civil. **Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília, p. 01-28, jul. 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública – RAP.** Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan./fev. 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma administrativa (primeiras impressões). **Revista de Direito Administrativo – RDA**. Rio de Janeiro, v. 214, p. 69-98, out./dez. 1998. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47267. Acesso em: 13 jun. 2023.

CAMPOS, André Luiz Araújo. Licitações e Contratos ligados a Obras Públicas. **Revista Obras Civis,** Rio de Janeiro, n. 5, p. 63-69, dez. 2013.

CARMO, Maria do; ANDRADE, Eli Iôla Gurgel; MOTA, Joaquim Antônio César. Hospital universitário e gestão do sistema de saúde: uma trajetória positiva de integração. **Revista Mineira de Enfermagem,** Belo Horizonte, v. 11, n. 4, p. 387-394, jan./mar. 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

CHIAVENATO, Ildaberto**. Introdução à teoria geral da administração.** 9. ed. Barueri: Editora Manole, 2014.

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

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Dicionário compacto do direito**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DATASUS. **Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES)**. Disponível em: https://cnes.datasus.gov.br/. Acesso em: 04 jun. 2023.

DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (DEOP-MG). **Manual de Obras Públicas**: Orientações Técnicas para a Fiscalização e o Acompanhamento de Obras e Serviços de Engenharia no âmbito da Diretoria de Obras do DEOP-MG. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: https://www.der.mg.gov.br/files/77/Manuais/257/Manual-de-Obras-Publicas:-Orientacoes-Tecnicas-para-a-Fiscalizacao-e-o-Acompanhamento-de-Obras-e-Servicos-de-Engenharia-no-ambito-da-Diretoria-de-Obras.pdf. Acesso em: 09 out. 2023.

DICIONÁRIO AULETE *online* de Português. Disponível em: https://www.aulete.com.br/planejamento. Acesso em: 05 ago. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DOURADOS. **Lei Municipal nº 3.118, de 27 de junho de 2008**. Autoriza o Executivo municipal a doar a área pública para a Universidade Federal da Grande Dourados com o objetivo de regularização do imóvel utilizado pelo Hospital Universitário. Diário Oficial do Município de Dourados, Dourados, MS, 10 jul. 2008.

EBSERH. **Regulamento de Licitações e Contratos da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH, de 28 de junho de 2018**. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/legislacao-e-normas-de-licitacoes-e-contratos/arquivos/rlce.pdf. Acesso em: 28 ago. 2023.

EBSERH. Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados. **Procedimento Operacional Padrão (POP) SIF/HU-UFGD nº 05/2019:** dispõe sobre os procedimentos operacionais para gestão e fiscalização de contratos relacionados às obras e serviços de engenharia no âmbito do HU-UFGD. Dourados, 05 ago. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-centro-oeste/hu-ufgd/acesso-a-informacao/boletim-de-servico/2019/boletim-de-servico-no-196-05-08-2019.pdf/view. Acesso em: 24 ago. 2023.

EBSERH. **Regulamento de Licitações e Contratos da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH, de 28 de abril de 2022a**. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/legislacao-e-normas-de-licitacoes-e-contratos/normas-vigentes/rlce_rev2022_final_28-04-22.pdf/view. Acesso em: 09 jun. 2023.

EBSERH. **Diretrizes para Contratação e Fiscalização de Obras da Rede Ebserh – Volume I:** Contratação de Obras e Gestão de Contratos. 1. ed. Brasília, 2022b. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao-e-normas/legislacao-e-normas-de-infraestrutura/01-diretrizes-para-contratacao-e-fiscalizacao-de-obras-da-rede-ebserh_volume-i-2013-contratacao-de-obras-e-gestao-de-contratos.pdf/view. Acesso em: 19 nov. 2023.

EBSERH. **Acesso à informação:** institucional. Brasília, 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional. Acesso em: 21 maio 2023.

EBSERH. Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados. **Superintendência**: apresentação. Março de 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-centro-oeste/hu-ufgd/governanca/superintendencia/apresentacao. Acesso em: 06 jul. 2023.

EBSERH. **Painel de Informações Orçamentárias e Financeiras**. 2023c. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/receitas-e-despesas/painel-de-informacoes-orcamentarias-e-financeiras. Acesso em: 24 mar. 2023.

EBSERH. **Hospitais Universitários:** sobre os Hospitais Universitários Federais. 2023d. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/sobre-os-hospitais-universitarios-federais. Acesso em: 31 maio 2023.

EBSERH. Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados. **Sobre o HU-UFGD:** nossa história. 2023e. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-centro-oeste/hu-ufgd/acesso-a-informacao/institucional/sobre. Acesso em: 06 jul. 2023.

EBSERH. **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa**. 2023f. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/transparencia/copy_of_carta-anual-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa. Acesso em: 06 jul. 2023.

ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ECG/TCE-RJ). **Contratação e fiscalização de obras públicas,** Rio de Janeiro, 2022.

ESCOLA DE GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (EGOV-DF). **Gestão e fiscalização de contratos,** Brasília, 2021.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos,** Brasília, 2023.

FARIAS, Pedro Paulo Piovesan de. **Licitações e Obras Públicas.** Série de Cadernos Técnicos da Agenda Parlamentar. CREA-PR, 2016. Disponível em: https://www.crea-

pr.org.br/ws/wp-content/uploads/2016/12/licitacoes-e-obras-publicas.pdf. Acesso em: 07 ago. 2023.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. Barueri: Atlas, 2022.

GOMES, Renata Machado dos Santos. A criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH): um estudo de caso. **Revista Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, Brasília, v. 5, s. 1, p. 26-38, dez. 2016.

GONZÁLEZ, Marco Aurélio Stumpf. **Noções de Orçamento e Planejamento de Obras:** notas de aula**.** São Leopoldo: UNISINOS, 2008. Disponível em: https://docplayer.com.br/3103018-Nocoes-de-orcamento-e-planejamento-de-obras.html. Acesso em: 08 ago. 2023.

GUIMARÃES, Henrique de Souza. **Planejamento e execução de obras públicas no município de Capivari de Baixo.** 2021. 58 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Civil) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 30/11/2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

JUSTO, Evelyn Julieta Troncoso. **Os desdobramentos da Lei 13.303/2016 na gestão de contratos das empresas públicas:** um estudo aplicado na Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – Prodemge. 2020. 66 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação *Lato Sensu* na área de Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 11/12/2020.

LAPREGA, Milton Roberto. **Hospitais de ensino no Brasil:** história e situação atual. 2015. 293 f. Tese (Livre docência) – Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2015.

LIMA, Marcus Aurélio Ferreira de. **Execução de contratos administrativos:** o papel dos executores de contratos na administração pública. 2006. 76 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação *Lato Sensu* na área de Direito Administrativo e Gestão Pública) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD), Brasília, 2006.

LIMA, Sabrina Christello de. **Obras públicas sob a ótica da teoria econômica de contratos:** análise a partir de uma Instituição Federal de Ensino Superior. 2018. 143 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP) – Instituto de Ciências Econômicas, Administração e Contábeis, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 17/09/2018.

LISBOA, Reno Alexandre de Sousa. **O modelo de gestão da EBSERH no gerenciamento dos hospitais universitários vinculados à UFCG:** uma análise dos múltiplos vínculos dos

seus trabalhadores. 2018. 109 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP) – Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, 2018.

MANTOVANI, Gabriela Vilela dos Santos. **Fiscalização administrativa de contratos de contratos terceirizados no HU-UFGD.** 2019. 78 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 21/02/2019.

MARCHESINI, Paulo Roberto de Andrade. A Revisão da Publicação DGMM-0600: Conceitos Básicos e Principais Alterações. **Revista Obras Civis,** Rio de Janeiro, n. 5, p. 36-45, dez. 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MARQUES, Lidiane da Silva. **Desenvolvimento de um sistema de informação para a gestão e fiscalização de contratos administrativos firmados em uma unidade federal de saúde.** 2016. 125 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia – MPGE) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 29/04/2016.

MAZETO, Yuri Emmanuele Silva. **Política de saúde face aos avanços neoliberais e a implantação da empresa brasileira de serviços hospitalares (EBSERH)**. 2017. 106 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Renato Geraldo. **O Processo de Contratação Pública –** Fases, etapas e atos. 1. ed. Curitiba: Zênite, 2012.

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

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Manual de Auditoria de Obras Públicas**: Parte I (Processo de Trabalho e Gestão Paradigma). Brasília, 2018. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44975/5/Manual_de_Auditoria_de_Obras_Publicas.pdf. Acesso em: 28 maio 2023.

OITICICA, Thatiana Pedroso Pereira Monteiro. **A importância dos gestores e fiscais na execução dos contratos administrativos no âmbito da Companhia Brasileira de Trens Urbanos, na Superintendência de Maceió em Alagoas**. 2021. 92 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 17/11/2021.

PÉRCIO, Gabriela Verona. **Contratos administrativos:** manual para gestores e fiscais. 3. ed. Curitiba: Juruá editora, 2020.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. A licitação no formato eletrônico e o compromisso com a eficiência (Projeto de Lei nº 7.709/2007). **Boletim de Licitações e Contratos**, São Paulo, v. 20, n. 11, p. 1043-1052, nov. 2007. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/13267. Acesso em: 13 jun. 2023.

PINTO, Nelson Guilherme Machado; CORONEL, Daniel Arruda. Eficiência e eficácia na administração: proposição de modelos quantitativos. **Revista Unemat de Contabilidade,** v. 6, n. 11, p. 107-130, 2017. Disponível em: https://periodicos.unemat.br/index.php/ruc/article/view/1727. Acesso em: 12 jun. 2023.

QUEIROZ, Mário Nalon de. **Programação e Controle de Obras.** Juiz de Fora: UFJF, 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/39294624/_%C3%87_MARIO_NALON_DE_QUEIROZ. Acesso em: 08 ago. 2023.

RODRIGUES, Carolina. O poder-dever da administração pública na fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia. **Revista Jus Navigandi.** Nov. 2017. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/61964. Acesso em: 14 nov. 2023.

SAMPAIO, Ronivon dos Santos. **Proposta de um *software* para fiscalização administrativa de contratos:** estudo de caso em um hospital universitário. 2022. 108 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 10/06/2022.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa [recurso eletrônico]**. Tradução: Daisy Vaz de Moraes. Revisão técnica: Ana Gracinda Queluz Garcia, Dirceu da Silva, Marcos Júlio. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, Diogo Palau Flores dos. **Terceirização de serviços pela Administração Pública:** estudo da responsabilidade subsidiária, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública – RAP.** Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVA, Magno Antônio da. O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. **Revista do TCU.** Brasília, n. 113, p. 71-84, set./dez. 2008.

SILVA, Marcos Antônio Batista. **Fiscalização de contratos administrativos na Polícia Militar do Distrito Federal:** fragilidades e deficiências. 2015. 67 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação *Lato Sensu* na área de Direito Administrativo) – Instituto Brasiliense de Direito Público da Escola de Direito de Brasília (IDP/EDB), Brasília, 2015. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1698/1/Monografia_Marco%20Antonio%20Batista%20Silva.pdf. Acesso em: 15 nov. 2023.

SILVA, Marize Santos Teixeira Carvalho. **Planejamento e controle de Obras.** 2011. 98 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Civil) – Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

SOUZA NETO, Artur de; OLIVEIRA, Denis Renato de. Um olhar crítico sobre a eficiência do planejamento e da gestão da contratação de obras públicas. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 20., 2017, São Paulo. **Anais SEMEAD...**São Paulo: USP, 2017.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Obras públicas**: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas. 4. ed. Brasília, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/26/8A/06/23DEF610F5680BF6F18818A8/Obras_publicas_recomendacoes_basicas_contratacao_fiscalizacao_obras_edificacoes_publicas_4_edicao.PDF. Acesso em: 28 jul. 2023.

VIEIRA, Antonieta Pereira; FURTADO, Madeline Rocha. **Manual de gestão e fiscalização de contrato:** o gestor público e o fiscal de contrato no serviço público. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2009.

ZYMLER, Benjamin. Considerações sobre o estatuto jurídico das empresas estatais (Lei 13.303/2016). **Revista Interesse Público – IP.** Belo Horizonte, n. 102, p. 15-26, mar./abr. 2017. Disponível em: https://www.editoraforum.com.br/wpcontent/uploads/2017/05/estatuto-empresas-estatais.pdf. Acesso em: 23 jul. 2023.

ANEXO A

Vista aérea do HU-UFGD

Fonte: *Google Maps* (2023)

ANEXO B

Fotos da Obra da Unidade da Mulher e da Criança (UMC)

Fonte: Setor de Infraestrutura Física/HU-UFGD/EBSERH (2020).

ANEXO C

Fotos da Obra das Salas Administrativas

Fonte: Setor de Infraestrutura Física/HU-UFGD/EBSERH (2019).

ANEXO D

Fotos da Obra da Farmácia (1º contrato)

Fonte: Setor de Infraestrutura Física/HU-UFGD/EBSERH (2019).

ANEXO E

Fotos da Obra da Lavanderia (1º contrato)

Fonte: Setor de Infraestrutura Física/HU-UFGD/EBSERH (2019).

ANEXO F

Fotos da Obra do Passeio Público e Entorno

Fonte: Setor de Infraestrutura Física/HU-UFGD/EBSERH (2021).

ANEXO G

Fotos da Obra da Lavanderia (2º contrato)

Fonte: Setor de Infraestrutura Física/HU-UFGD/EBSERH (2021).

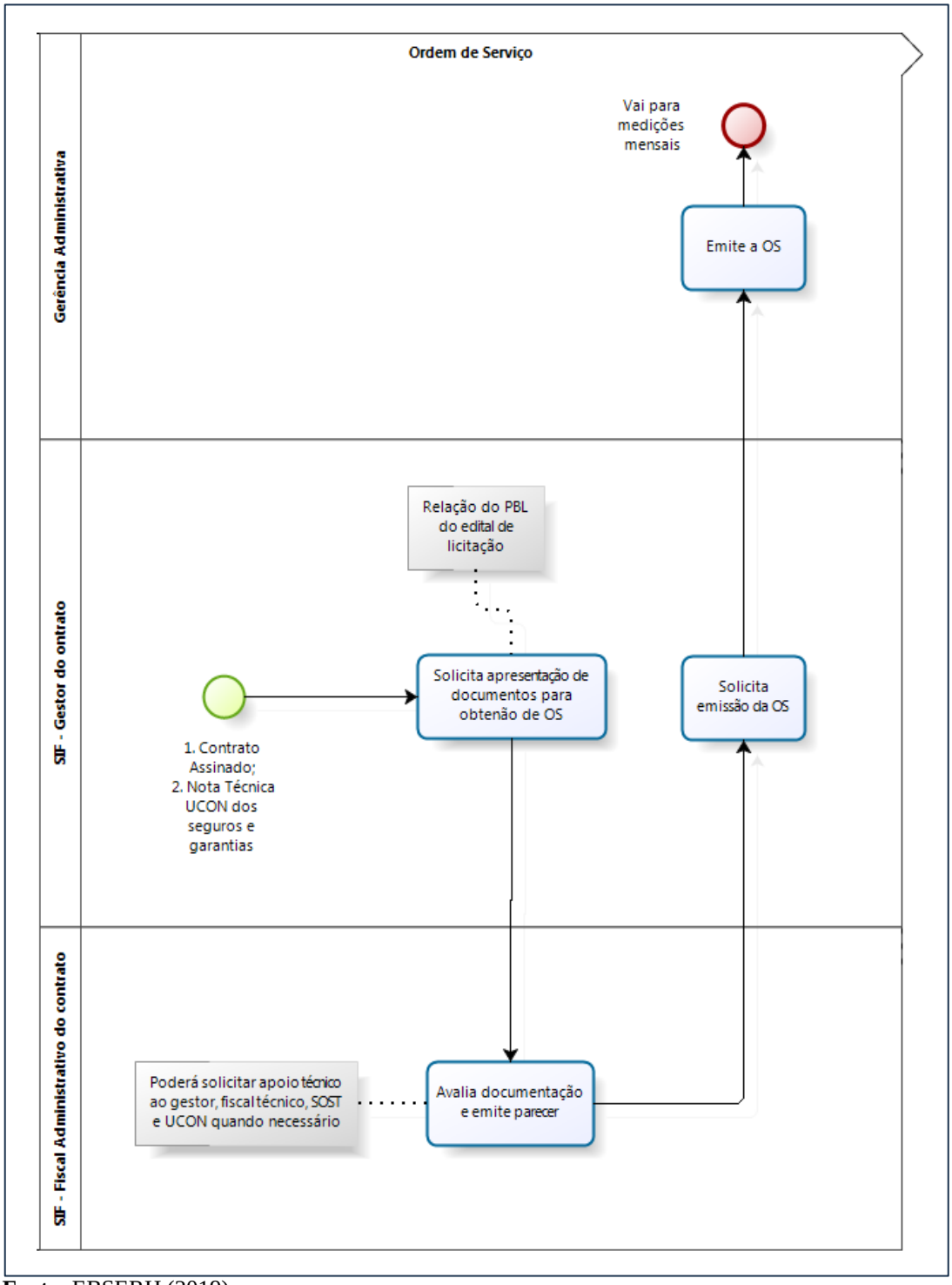
ANEXO H

Fotos da Obra da Farmácia (2º contrato)

Fonte: Setor de Infraestrutura Física/HU-UFGD/EBSERH (2023).

ANEXO I

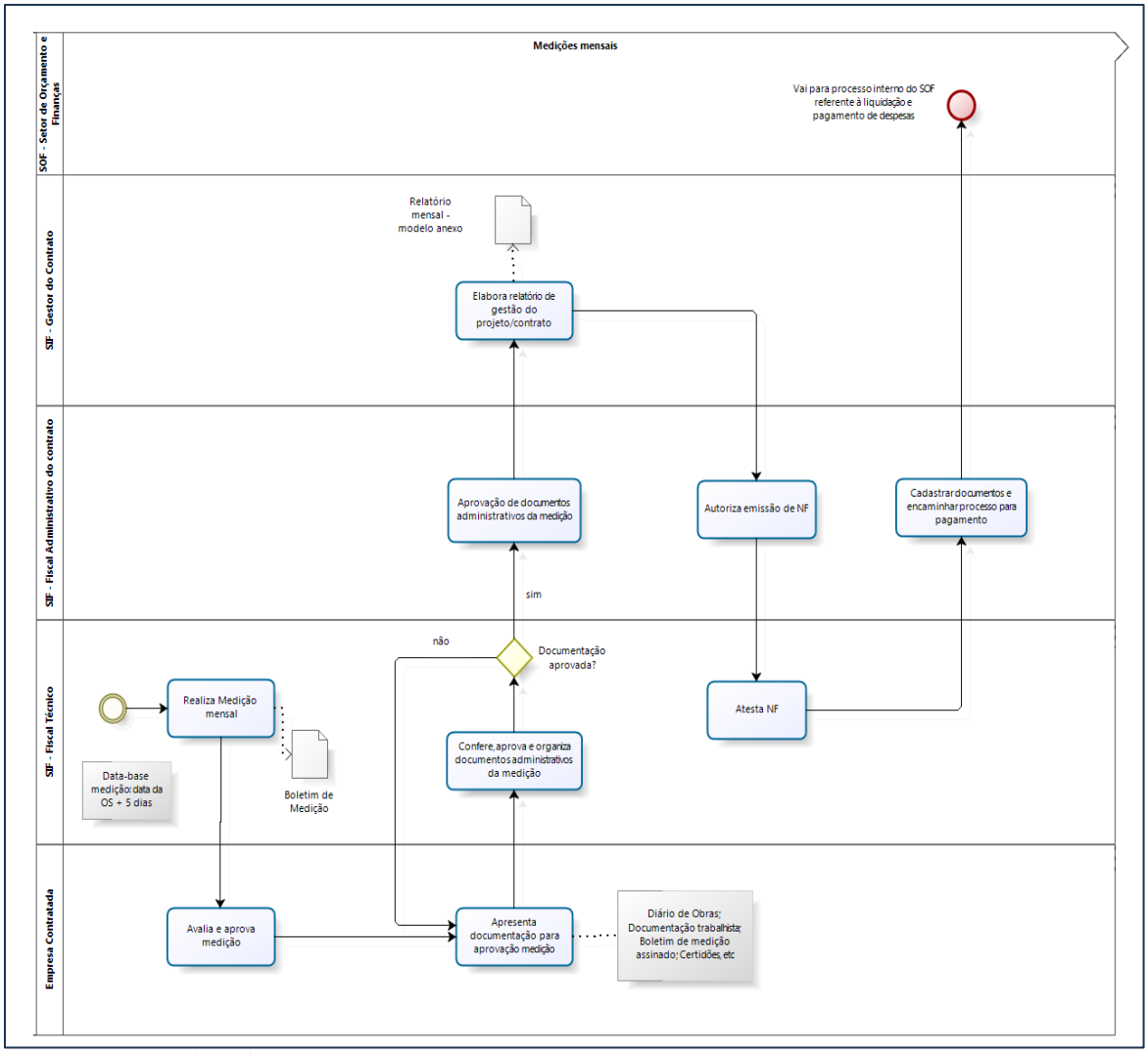
Emissão da Ordem de Serviço (OS)



Fonte: EBSERH (2019).

ANEXO J

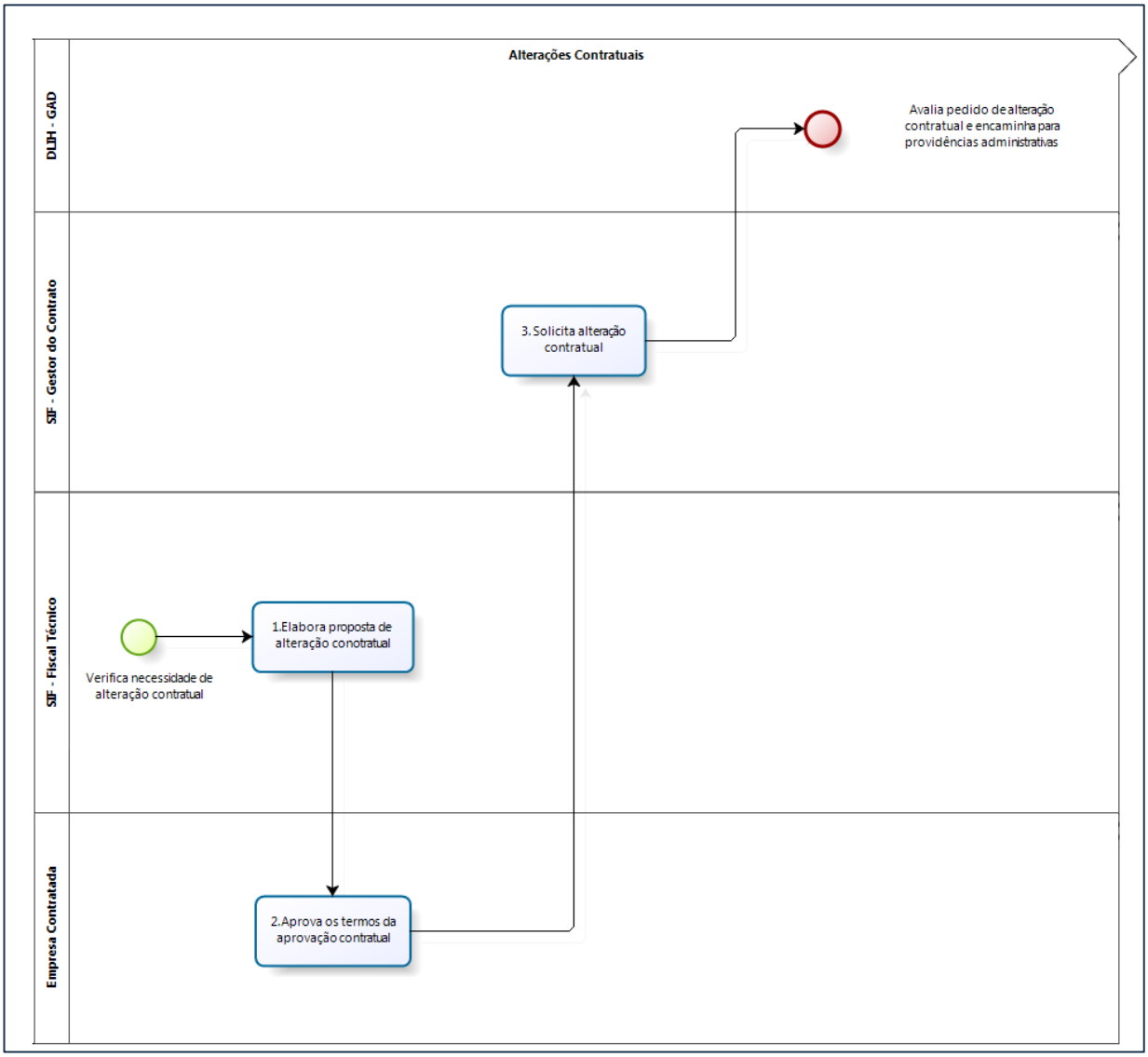
Medições dos serviços



Fonte: EBSERH (2019).

ANEXO K

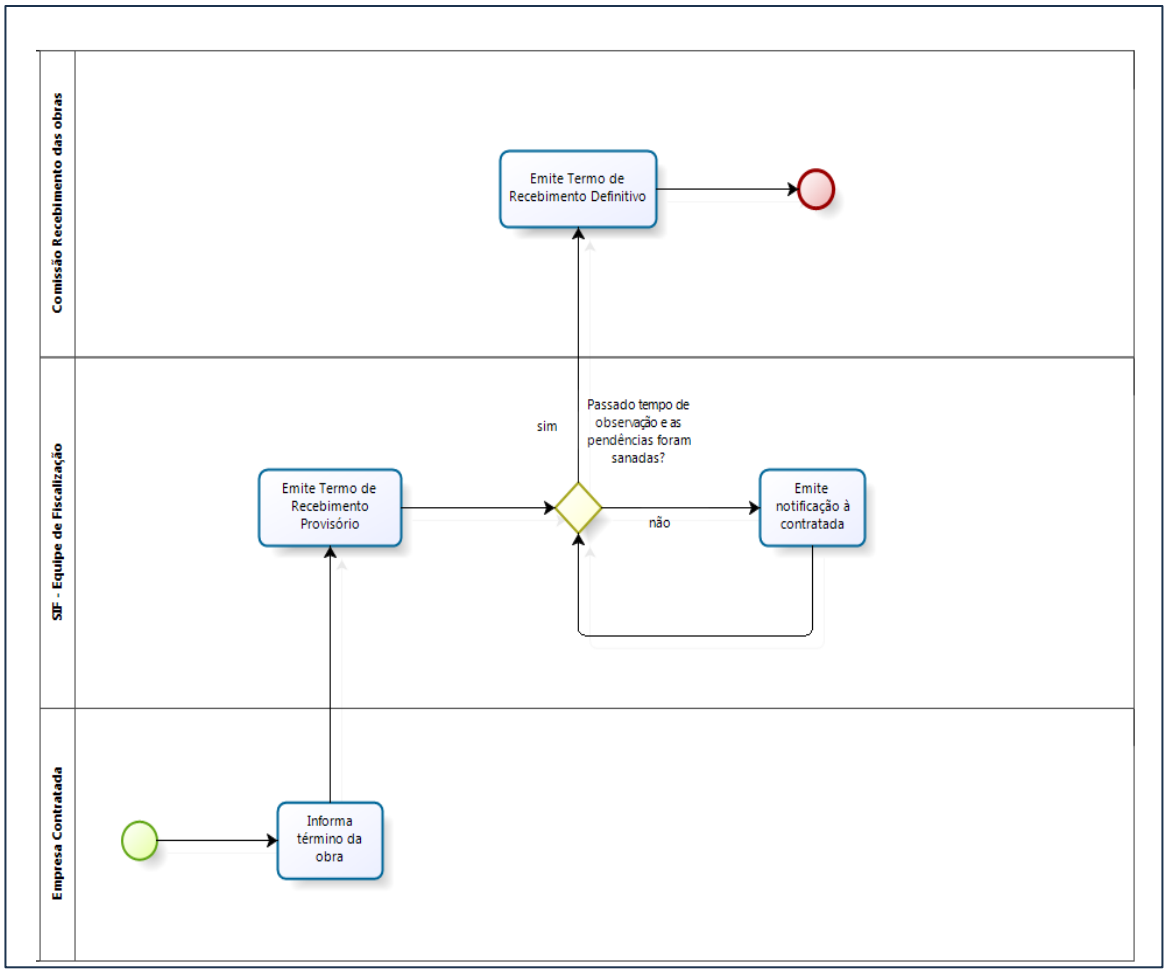
Alterações contratuais



Fonte: EBSERH (2019).

ANEXO L

Recebimento do objeto



Fonte: EBSERH (2019).

APÊNDICE A

Contratos de execução de obras celebrados pelo HU-UFGD/EBSERH de 2017 a 2022

Contrato	Objeto	Tipo de obra	Regime de execução	Valor final do contrato R$	Período de vigência		Situação do contrato
					Início	Término	
06/2017	Construção da 1ª etapa da Unidade da Mulher e da Criança (UMC)	Construção nova	Empreitada por preço global	37.471.090,15	07/07/2017	15/11/2020	Concluído
29/2018	Execução do Término da Ampliação das Salas Administrativas	Ampliação	Empreitada por preço unitário	319.508,46	22/10/2018	25/07/2019	Concluído
02/2019	Execução da Obra de Reforma e Ampliação da Farmácia Hospitalar	Reforma e Ampliação	Empreitada por preço global	213.210,66	02/01/2019	28/12/2019	Executado parcialmente: 15,24% do total
04/2019	Execução da Obra de Reforma e Ampliação da Lavanderia Hospitalar	Reforma e Ampliação	Empreitada por preço global	299.605,60	29/01/2019	23/01/2020	Executado parcialmente: 30,70% do total
45/2020	Execução do Passeio Público e Melhorias do Entorno	Reforma e Ampliação	Empreitada por preço global	1.708.000,00	31/12/2020	25/12/2021	Concluído
03/2021	Execução do Término da Obra de Reforma e Ampliação da Lavanderia Hospitalar	Reforma e Ampliação	Empreitada por preço global	146.539,17	25/01/2021	24/01/2022	Executado parcialmente: 16,81% do total
13/2022	Execução do Término da Obra de Reforma e Ampliação da Farmácia Hospitalar	Reforma e Ampliação	Empreitada por preço global	1.008.507,12 (valor parcial, fechado até a 11ª medição)	17/10/2022	27/03/2024	A obra ainda encontra-se em execução

Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados obtidos no sítio eletrônico do Sistema Eletrônico de Informações (SEI, 2023).

APÊNDICE B

Carta de viabilidade da pesquisa do Setor de Infraestrutura Física (SIF/HU-UFGD)

CARTA DE VIABILIDADE DA PESQUISA DO SETOR DE INFRAESTRUTURA FÍSICA (SIF/HU-UFGD/Ebserh)

Título da Pesquisa: "Gestão de Contratos de Obras de Engenharia: Análise no Âmbito do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)"

Pesquisador: Edson Santana Bezerra

Objetivos da Pesquisa: Analisar o processo de gestão de contratos de obras de engenharia no HU-UFGD com base em suas circunstâncias técnicas e econômicas na execução dos serviços, de modo a apresentar, em um momento posterior, uma proposição para a melhoria dos procedimentos de forma geral.

Dados que serão coletados no setor: Serão colhidas informações gerais a respeito da sequência dos procedimentos adotados para fazer a gestão dos contratos de obras de engenharia nºs 06/2017; 29/2018; 02/2019; 04/2019; 45/2020; 03/2021 e 13/2022.

Espaço físico que será usado do setor: Não será necessária a utilização da estrutura física no setor.

Explicar como será a coleta de dados: Utilizando-se como fonte os projetos básicos, editais de licitações e contratos dos referidos ajustes já citados, será pesquisado, para cada contrato mencionado, se os procedimentos de gestão são realizados em conformidade com as regulamentações e diretrizes pertinentes.

A pesquisa será realizada junto ao Setor de Infraestrutura Física (SIF), por meio de acesso remoto ao Sistema de Informações Eletrônicas (SEI!) do SIF, cuja viabilidade ocorre por o pesquisador ser lotado no setor e já dispor de autorização prévia para acessar o sistema. A pesquisa poderá ser iniciada a partir da data de emissão desta carta de viabilidade, devendo ser concluída até 10/04/2024, que é a data limite prevista para a conclusão do trabalho.

O Chefe do Setor de Infraestrutura Física (SIF/HU-UFGD/Ebserh), concorda com a realização da pesquisa.

Por ser verdade, firmo o presente,

Data: 01/11/2023

Alisson Ribas Cirqueira
Chefe do Setor de Infraestrutura Física
SIF/HU-UFGD/Ebserh

Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados – HU-UFGD
Rua Ivo Alves da Rocha, 558 – Altos do Indaiá CEP 79.823-501 – Dourados/MS, Brasil 67 3410-3000

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados obtidos na pesquisa (2023).

APÊNDICE C

Documentos administrativos que deverão ser apresentados antes da emissão da ordem de serviço, anteriormente ao início dos trabalhos de campo

HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
Rua Ivo Alves da Rocha, nº 558 - Bairro Altos do Indaiá
Dourados-MS, CEP 79823-501
http://hugd.ebserh.gov.br

Ofício - SEI nº xx/yyyy/SIF/DLIH/GAD/HU-UFGD-EBSERH

Dourados, *data da assinatura eletrônica.*

À

Empresa Modelo Ltda.
A/C Representante Legal

Assunto: **Documentos administrativos que deverão ser apresentados antes da emissão da ordem de serviço, anteriormente ao início dos trabalhos de campo.**

Referência: **Caso responda este Oficio, indicar expressamente o Processo nº xxxxxxxxxxxx/xywz-xw**

Senhor Representante,

Considerando o contrato **n.º xy/zzzz**, celebrado entre a **Empresa Modelo Ltda.** e a **EBSERH, filial DOURADOS**, cujo objeto é a execução da reforma e ampliação de ambientes no HU-UFGD, seguem, abaixo discriminados, os documentos que deverão ser apresentados antes da emissão da ordem de serviço, antecipadamente ao início dos trabalhos de campo:

1. Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA), acompanhado de indicação de responsável técnico.

2. Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO), acompanhado de indicação de responsável técnico.

3. Comprovante de constituição de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA), caso se enquadre no Quadro 1 da NR-5 ou **indicação de designado**.

4. Análise Preliminar de Riscos (APR), elaborada por profissional conhecedor da área de saúde e segurança do trabalho.

5. Comprovante de manutenção periódica de veículos e máquinas, (se for o caso).

6. Plano de Ação de Emergência (PAE) indicando as ações que serão executadas em caso de uma emergência.

7. Relação dos empregados que irão executar atividades neste contrato, contendo nome completo, cargo ou função, remuneração, atribuições, benefícios adicionais, endereço, horário do posto de trabalho, RG e CPF.

8. Cópia da anotação da carteira de trabalho dos empregados (CTPSs) ou das **Fichas de Registros de Empregados (FREs)**.

9. Comprovante de entrega dos uniformes e **crachás**.

10. Ficha de Distribuição de Equipamento de Proteção Individual (EPIs), com respectivo certificado de aprovação, treinamento de uso correto e devidamente preenchida e assinada por todos os empregados.

11. Atestado(s) de Saúde Ocupacional(is) admissional(is) ou **periódico(s) (ASOs)** do(s) empregado(s), compatível(is) com a função.

12. Certificado de comprovação de realização de treinamentos obrigatórios para a execução de serviços, tais como: trabalho em altura – NR35, trabalho em eletricidade – NR10, trabalho com máquinas e equipamentos – NR 12; transporte, movimentação, armazenagem e manuseio de materiais – NR 11.

13. Termo de aceitação dos requisitos descritos no manual de procedimentos de segurança do trabalho para empresas prestadoras de serviços do HU-UFGD.

14. Nomeação do responsável local pela execução dos serviços, o qual será designado **preposto** e irá representá-la sempre que for necessário.

15. Anotação de Responsabilidade Técnica pela execução da obra (ART), assinada pelo mesmo profissional inscrito na etapa de habilitação técnica.

16. Certificado de matrícula da obra de construção civil obtido no INSS.

17. Plano de trabalho para execução dos serviços/obras com a descrição pormenorizada dos métodos construtivos, equipe técnica e equipamentos a serem utilizados em cada etapa dos serviços e obras.

18. Programa completo de acompanhamento do empreendimento, que apresente as etapas e as atividades detalhadas por semana, evidenciando o caminho crítico de execução dos serviços.

19. Relação de Equipamentos Mínimos, adequados e disponíveis para a execução da obra;

20. Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil.

Considerando a emissão da ordem de serviço como requisito obrigatório para início das atividades laborais, ressaltamos que é imprescindível a apresentação dos documentos relacionados anteriormente.

Informamos que esta solicitação é amparada pelo Termo de Contrato n.º xy/zzzz, Edital de Licitação n.º aa/zzzz, Projeto Básico a este anexo e legislação vigente.

Solicitamos que tais documentos sejam enviados digitalizados em PDF.

Diante de todo o exposto, informamos que a documentação deverá ser apresentada **no prazo de até 30 (trinta) dias corridos, a contar da data da assinatura do contrato, podendo ser prorrogada por mais 15 (quinze) dias, mediante justificativa fundamentada devidamente aprovada pelo gestor do contrato.**

Sem mais para o momento, ficamos no aguardo das suas providências para regularizarmos estas questões e darmos continuidade ao processo de emissão da ordem de serviço.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)
Gestor do contrato n.º xy/zzzz

Fonte: Elaborado pelo autor de acordo com dados obtidos na pesquisa (2024).

APÊNDICE D

Planilha contendo os valores da nota fiscal

REGIME TRIBUTÁRIO: LUCRO PRESUMIDO OU REAL		
CONTRATO nº xx/xxxx		
1ª MEDIÇÃO REFERENTE A REFORMA E AMPLIAÇÃO DA.....		
MÃO DE OBRA (MO)		R$ 16.529,76
MATERIAL		R$ 48.176,96
TOTAL		R$ 64.706,72
DEDUÇÕES BASE DE CÁLCULO SOBRE O TOTAL	40%	R$ 25.882,69
BASE DE CÁLCULO	60%	R$ 38.824,03
RETENÇÕES		
1)COFINS	3%	R$ 1.941,20
2)PIS	0,65%	R$ 420,59
3)CSLL	1%	R$ 647,07
4)IRRF	1,20%	R$ 776,48
5)INSS sobre a MO	11%	R$ 1.818,27
6)ISSQN SOBRE VALOR DA BASE DE CÁLCULO	5%	R$ 1.941,20
VALOR A DEDUZIR E RECOLHER		R$ 7.544,82
VALOR LÍQUIDO A RECEBER		R$ 57.161,90

REGIME TRIBUTÁRIO: SIMPLES NACIONAL		
CONTRATO nº xx/xxxx		
1ª MEDIÇÃO REFERENTE A REFORMA E AMPLIAÇÃO DA.....		
MÃO DE OBRA (MO)		R$ 16.529,76
MATERIAL		R$ 48.176,96
TOTAL		R$ 64.706,72
DEDUÇÕES BASE DE CÁLCULO SOBRE O TOTAL	40%	R$ 25.882,69
BASE DE CÁLCULO	60%	R$ 38.824,03
RETENÇÕES		
1)INSS sobre a MO	11%	R$ 1.818,27
2)ISSQN	5%	R$ 1.941,20
VALOR LÍQUIDO A RECEBER		R$ 60.947,24

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

APÊNDICE E

Documentos administrativos que deverão ser apresentados antes da liberação da emissão da nota fiscal relativa à 1ª medição

HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
Rua Ivo Alves da Rocha, nº 558 - Bairro Altos do Indaiá
Dourados-MS, CEP 79823-501
http://hugd.ebserh.gov.br

Ofício - SEI nº xx/yyyy/SIF/DLIH/GAD/HU-UFGD-EBSERH

Dourados, *data da assinatura eletrônica.*

À

Empresa Modelo Ltda.
A/C Representante Legal

Assunto: **Documentos administrativos que deverão ser apresentados antes da liberação da emissão da nota fiscal relativa à 1ª medição.**

Referência: **Caso responda este Oficio, indicar expressamente o Processo nº xxxxxxxxxxxx/xywz-xw**

Senhor Representante,

Considerando o contrato **n.º xy/zzzz**, celebrado entre a **Empresa Modelo Ltda.** e a **EBSERH, filial DOURADOS**, cujo objeto é a execução da reforma e ampliação de ambientes no HU-UFGD, seguem, abaixo discriminados, os documentos que deverão ser apresentados para a liberação da emissão da nota fiscal referente à 1ª medição:

1ª PARTE - DESCRIÇÃO
Assinatura e carimbo do preposto da contratada no boletim da 1ª medição.
Boletins diários de obra do período da medição, devidamente assinados pelo preposto da contratada.
Relatório fotográfico dos serviços efetivamente executados do período da medição.
Certidão de regularidade fiscal junto ao FGTS (CRF) com data de vencimento vigente.
Certidão de regularidade fiscal junto à Fazenda Federal com data de vencimento vigente.
Certidão de regularidade fiscal junto à Fazenda Estadual com data de vencimento vigente.
Certidão de regularidade fiscal junto à Fazenda Municipal com data de vencimento vigente.

2ª PARTE - DESCRIÇÃO: COMPETÊNCIA MÊS abcdefghij/ANO: xywz
GFIP/SEFIP correspondente às guias de recolhimento do INSS e FGTS, discriminando o nome de cada um dos empregados beneficiados, incluindo o conectividade social do mês base citado acima.
Guia de recolhimento do FGTS (GRF), acompanhada do comprovante de pagamento.
Guia de pagamento da previdência social (GPS), acompanhado do comprovante de pagamento.

3ª PARTE - DESCRIÇÃO: COMPETÊNCIA MÊS abcdefghij/ANO: xywz
Declaração da contratada contendo a relação dos empregados que realizaram os trabalhos, assim como o tempo de permanência (dias) de cada um nas dependências do HU-UFGD no mês base citado acima.
Cópia analítica da folha de pagamento dos empregados alocados na obra no mês base citado acima.
Cópias dos recibos de pagamentos de salários, devidamente assinados pelos empregados da obra, referentes ao mês base citado acima.
Cópias dos comprovantes de pagamentos das refeições ou do fornecimento *in natura* no mês citado acima.

Cópias dos cartões de ponto ou registros de frequência, devidamente preenchidos e assinados pelos empregados da obra, referentes ao mês base citado acima.
Comprovante da entrega do vale-transporte ou outra opção para deslocamento dos funcionários, referente ao mês base citado acima.
Rescisões de contrato de trabalho referentes ao mês base citado acima, se houver.
Guia e comprovante de pagamento da contribuição sindical referente ao mês base citado acima, se houver.

Apresentados os documentos pela contratada na integralidade e, desde que devidamente conferidos e considerados válidos, será autorizada a emissão da **NOTA FISCAL** relativa à medição do período considerado no respectivo boletim.

Ressalte-se que a nota fiscal só deverá ser apresentada após a autorização desta contratante.

Com relação aos demais meses de medições deverão ser enviados documentos atualizados, com vigência válida, assim como deverá ser considerado o mês base anterior ao da emissão da medição e as datas de vencimentos das guias e do pagamento dos salários, até a data limite do mês subsequente, conforme legislação em vigor.

Continuamos à disposição para prestarmos esclarecimentos adicionais, caso necessário.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)
Gestor do contrato n.º xy/zzzz

Fonte: Elaborado pelo autor de acordo com dados obtidos na pesquisa (2024).

APÊNDICE F

Relatório Técnico

Gestão de Contratos de Obras de Engenharia: Análise no âmbito do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD)

EDSON SANTANA BEZERRA

Orientador:

Prof. Dr. Alexandre de Souza Corrêa

Dourados – MS

2024

RESUMO

A sociedade requer cada vez mais serviços públicos adequados, ininterruptos, eficientes, eficazes e efetivos. As dificuldades enfrentadas pela Administração Pública brasileira forçam o Estado a se empenhar em busca da modernização, objetivando a melhoria da qualidade, priorizando o usuário. Dessa forma, as instituições estão se esforçando para alcançar um modelo de gestão fundamentado na governança pública em substituição à antiga cultura organizacional burocrática. A criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) reflete o compromisso da Administração com o rompimento do padrão na gestão dos Hospitais Universitários Federais (HUFs). Tradicionalmente prejudicados pelo financiamento insuficiente, os HUFs alcançaram progressos expressivos no decorrer destes mais de doze anos geridos pela EBSERH, com otimização dos aportes financeiros, implementação do planejamento estratégico, atualização dos processos de gestão e investimentos em infraestrutura e tecnologia. Não obstante os avanços, é possível aprimorar a eficiência dos procedimentos da instituição, principalmente por se tratar de uma rede muito ampla, atualmente com 41 HUFs. Essa pesquisa tem como objetivo:

Analisar o processo de gestão de contratos de obras de engenharia no Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD), com base em suas circunstâncias técnicas e econômicas na execução dos serviços, de modo a apresentar uma proposição para a melhoria nos procedimentos de uma forma geral.

Os resultados demonstraram que as atividades de gestão, em sua maioria, transcorreram em conformidade com as técnicas adequadas e cumprindo as regulamentações pertinentes, no entanto, determinadas falhas aconteceram.

Com base nas informações apuradas, foram propostas adequações em alguns procedimentos do gerenciamento, a fim de promover uma melhoria nas práticas deste processo.

OBJETIVOS

GERAL

Analisar o processo de gestão de contratos de obras de engenharia no HU-UFGD com base em suas circunstâncias técnicas e econômicas na execução dos serviços, de modo a apresentar uma proposição para a melhoria nos procedimentos de uma forma geral.

ESPECÍFICOS

Descrever o processo de gestão de contratos de obras de engenharia realizado no HU-UFGD;

Identificar eventuais entraves à correta gestão contratual dessa espécie de contratos, examinando os motivos das lacunas relacionadas ao problema;

Propor adequações em alguns procedimentos de gestão, a fim de promover a melhoria nas práticas deste processo.

JUSTIFICATIVA e RELEVÂNCIA

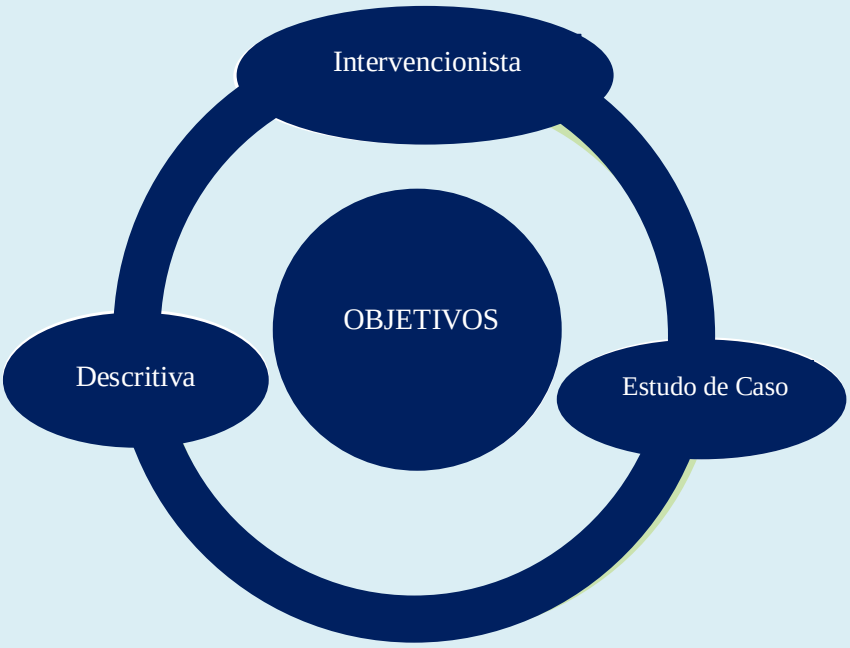
A Administração Pública precisa executar obras de engenharia, obviamente atendendo ao interesse público e as necessidades a serem supridas. Assim, considerando ser imprescindível o atendimento ao princípio da eficiência e a obrigatoriedade de gerir os contratos, é essencial prover iniciativas para melhorar a operacionalização destes processos (ENAP, 2023).

As questões de infraestrutura, aí incluídas as execuções de obras, constituem uma fatia considerável com relação ao total de investimentos da empresa. As despesas oriundas dos investimentos são bastante representativas, sendo que na EBSERH, no ano de 2022, os gastos com execução de obras atingiram 21,25% quando comparados ao montante dos investimentos. Já no HU-UFGD alcançaram 28,76% (EBSERH, 2023c).

Os Hospitais Universitários Federais são instituições de relevância pública, que atendem exclusivamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), únicas em algumas regiões do país, que prestam serviços altamente especializados à população, com qualidade e tecnologia de ponta, sendo importantes estruturas de formação de recursos humanos na área da saúde, prestando apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão das instituições federais de ensino superior às quais estão vinculados (EBSERH, 2023d).

METODOLOGIA

QUADRO METODOLÓGICO



ABORDAGEM

Qualitativa

NATUREZA

Aplicada

METODOLOGIA

COLETA de Dados

Pesquisa:

Bibliográfica

e

Documental

SUJEITOS da Pesquisa

A unidade selecionada foi o ***Setor de Infraestrutura Física (SIF)***, por esta ser a responsável pelo gerenciamento dos processos de infraestrutura no âmbito do hospital. Em linhas gerais, o SIF administra as demandas da instituição referentes à área da engenharia. Também gerencia projetos referentes às obras e serviços de engenharia, coordena a manutenção predial, além de planejar, gerir e fiscalizar os contratos administrativos relacionados às suas atividades.

ANÁLISE dos Dados

Posteriormente à coleta de dados efetuada no SIF, as informações ***foram anotadas*** tempestivamente para que pudesse ocorrer a maior exatidão possível na transcrição do material, evitando que alguma parte do conteúdo, principalmente as mais relevantes, fossem desfiguradas ou até mesmo extraviadas.

Em seguida, ***foi feito o exame*** de todas as informações obtidas na fase de coleta de dados. Logo após, ***efetuou-se a checagem*** dos processos executados para operacionalizar a gestão de contratos de obras de engenharia, ***apontando-se*** as inconsistências e também as conformidades encontradas na execução das atividades de gerenciamento dos referidos ajustes.

FASES da Pesquisa

1ª	• Pesquisa Bibliográfica • Pesquisa Documental • Fundamentação Teórica
2ª	• Análise da Coleta de Dados • Diagnóstico do Cenário Atual
3ª	• Proposição da Intervenção
4ª	• Considerações Finais

ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

O setor de obras públicas sempre se sobressaiu no campo de investimentos realizados no âmbito do Poder Público, quer por sua materialidade, quer pela relevância social adquirida com o término da execução do empreendimento para a sociedade. Assim sendo, é inevitável que as execuções das obras constituam uma fatia considerável dos investimentos das instituições Altounian (2016).

Tal cenário não é diferente na ***Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH)*** nem no ***Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD)***, visto que as despesas oriundas tanto dos investimentos quanto das realizações das obras, de modo geral, são bastante representativas. Verifica-se na ***Tabela 1*** que ao longo do período considerado (2017-2022), tanto o total geral dos investimentos quanto as despesas com execução de obras não se mantiveram constantes, pois em alguns anos os valores destas últimas aumentaram (2019, 2020 e 2022) e em outros diminuíram (2017, 2018 e 2021).

Tabela 1 - Investimentos x Execução de Obras na Rede EBSERH (R$)

Ano	Total geral dos Investimentos	Despesas com Execução de Obras	Comparação Obras x Investimentos
2017	R$ 133.865.891,02	R$ 17.674.882,37	13,20%
2018	R$ 240.446.421,31	R$ 13.360.246,32	5,56%
2019	R$ 191.067.559,43	R$ 36.239.762,09	18,97%
2020	R$ 263.858.178,85	R$ 38.249.858,17	14,50%
2021	R$ 217.375.622,13	R$ 26.592.497,66	12,23%
2022	R$ 357.640.086,86	R$ 76.013.302,32	21,25%

Fonte: Elaborada pelo autor de acordo com dados extraídos de EBSERH (2023c).

ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

No que diz respeito a ***Tabela 2***, é possível visualizar o total de investimentos do HU-UFGD e o somatório que foi aplicado em obras. Observa-se que ao longo do período apreciado, o total geral dos investimentos, assim como as despesas com execução de obras também não se mantiveram regulares, pois em alguns anos os valores destas últimas se elevaram (2017, 2019 e 2020) e em outros reduziram (2018, 2021 e 2022).

Tabela 2 - Investimentos x Execução de Obras no HU-UFGD (R$)

Ano	Total geral dos Investimentos	Despesas com Execução de Obras	Comparação Obras x Investimentos
2017	R$ 10.848.816,91	R$ 10.045.081,15	92,59%
2018	R$ 9.623.658,13	R$ 2.980.757,42	30,97%
2019	R$ 13.822.874,47	R$ 12.630.261,12	91,37%
2020	R$ 14.611.386,10	R$ 6.712.168,34	45,94%
2021	R$ 3.673.031,87	R$ 0,00	0,00%
2022	R$ 5.509.672,49	R$ 1.584.338,18	28,76%

Fonte: Elaborada pelo autor de acordo com dados extraídos de EBSERH (2023c).

É oportuno ressaltar que ***a área de execução de obras*** apresenta características específicas de sazonalidade, tendo em vista que muitas vezes o programa de necessidades das entidades públicas não é compatível com a situação fiscal do país, pois esta encontrando-se deficitária obriga o Estado a reduzir os investimentos em infraestrutura, atingindo diretamente o campo de realização das obras.

Os procedimentos concernentes à **gestão e a fiscalização dos contratos de obras de engenharia** começam, efetivamente, com a ***emissão da ordem de serviço***, prosseguindo com os ***apontamentos das ocorrências em registros específicos, medições das atividades, modificações contratuais, aprovação de subcontratações, recebimento do objeto e confecção de relatórios propondo a imposição de sanções ou até mesmo o rompimento do ajuste*** (Altounian, 2016).

ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Nessa linha, ***foram selecionados sete contratos de obras de engenharia, do período de 2017 a 2022, para análise***.

Na sequência, procurou-**se** ***identificar as principais ocorrências e entraves à correta execução e gestão destes tipos de ajustes***, averiguando-se as ***razões das lacunas*** relacionadas ao problema.

DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Após a análise das atividades realizadas nos referidos contratos, foi possível constatar a existência de algumas não conformidades ou inconsistências. As mais relevantes são apresentadas na sequência.

ORDEM DE SERVIÇO

►OS liberada para a contratada sem que esta tivesse apresentado integralmente a documentação técnica, administrativa e trabalhista;

►Ocorrência de atrasos recorrentes na apresentação dos documentos técnicos, administrativos e trabalhistas por parte das contratadas;

►A OS, em um dos contratos, foi subscrita pelo Gerente Administrativo, Chefe da DLIH, Chefe do SIF e gestor do contrato.

MEDIÇÕES DOS SERVIÇOS

►Identificação de erros, principalmente no cálculo dos tributos, quando da emissão das notas fiscais pelas contratadas;

► Constatação de falhas quando do envio, pelas contratadas, dos documentos obrigatórios anteriores à emissão das notas fiscais;

► Ao ser realizada a checagem dos recibos de pagamentos dos colaboradores de uma das contratadas foi verificado que os salários base encontravam-se divergentes (à menor) daqueles estabelecidos na CCT.

ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

►Constatação de erro no Projeto Executivo (PE) de fundações em um dos contratos e ocorrência de equívoco quando da elaboração do Projeto Básico (PB) de uma das obras;

►Identificação que alguns dos membros designados para compor a equipe de gestão e fiscalização dos contratos não participaram do grupo de trabalho da etapa de planejamento da contratação.

SUBCONTRATAÇÕES

►Observou-se que algumas subcontratações foram autorizadas sem estarem contempladas como possíveis de terceirização e constatou-se que, mesmo para as permitidas, não foram entregues as certidões de regularidade das empresas subcontratadas;

►Verificou-se que a maior parte das subcontratações foram aprovadas nos Diários de Obra, sendo este tipo de procedimento considerado um tanto questionável do ponto de vista formal.

DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

RECEBIMENTO DO OBJETO

►Constatação de que em um dos contratos só foi feito o recebimento provisório, no entanto, nem este deveria ter ocorrido em virtude da quantidade alta de inconsistências encontradas;

►Identificação que em três dos contratos não houve nem o recebimento provisório nem o definitivo, tendo em vista as obras terem sido abandonadas pelas contratadas, sendo executados 15,24%; 16,81% e 30,70% dos respectivos totais.

ELABORANDO RELATÓRIOS

►Constatação que em um dos contratos não foi relatado que a contratada atrasou a entrega da documentação para a obtenção da OS; que não foi feito relato sugerindo a abertura de procedimento administrativo para a apuração de responsabilidade devido a ocorrência de falha no projeto da fundação de uma das obras; que não foi explanada a questão de equívoco decorrente de erro quando da elaboração do PB e que não houve a comunicação quando do não recebimento definitivo de um dos objetos.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

►As Diretrizes para Contratação e Fiscalização de Obras da Rede EBSERH foram bem elaboradas, mas são muito extensas;

►O POP nº 05/2019 que dispõe sobre gestão e fiscalização de contratos de obras no âmbito do HU-UFGD está desatualizado;

► Reuniões gerais com a participação de gestores e fiscais de contratos no contexto deste hospital atualmente não são realizadas.

RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO

Tendo em vista os resultados dos achados do estudo, assim como da análise teórica e documental realizadas durante a pesquisa, são propostas algumas ações com vistas a contribuir para a melhoria no desempenho das atividades de gestão, fiscalização e execução dos contratos de obras de engenharia neste hospital.

ORDEM DE SERVIÇO

►A equipe gestora só deve liberar a OS após a contratada apresentar a documentação exigida. Em caso de dificuldades, precisa relatar o fato para deliberação da autoridade superior;

►Reforçar o uso do envio de ofício para as contratadas, relacionando toda a documentação para a obtenção da OS;

►Conceder trinta dias corridos, prorrogáveis por mais quinze, para as contratadas enviarem a documentação, viabilizando a obtenção da OS;

►Enquanto o POP nº 05/2019 estiver em vigor, somente o Gerente Administrativo deve subscrever a OS.

MEDIÇÕES DOS SERVIÇOS

►Encaminhar às contratadas uma planilha contendo os valores e tributos para a emissão das notas fiscais;

►Enviar uma notificação para a contratada antes do primeiro faturamento, relacionando toda a documentação necessária a ser apresentada;

►Firmar convênio com o Sindicato local para obter informações sobre os reajustes salariais;

►A equipe gestora do contrato deve acessar o sítio eletrônico do Sindicato quinzenalmente para conseguir a Convenção Coletiva atualizada.

ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

►Para eliminar ou mitigar os equívocos quando da elaboração dos projetos das obras, deve sempre ser realizado um planejamento o mais completo possível;

►Destinar o tempo necessário e compatível com as características da obra para a elaboração do PB;

►A gestão e a fiscalização dos contatos devem, preferencialmente, ser exercidas por colaboradores que tenham integrado a equipe de planejamento da contratação.

SUBCONTRATAÇÕES

►A equipe gestora do contrato não deve autorizar subcontratações que não estejam previstas no PB;

►Exigir a apresentação de toda a documentação obrigatória antes de aprovar a terceirização;

►A contratada deve solicitar a autorização por escrito, via ofício, sendo também necessário que a resposta da contratante seja formal.

RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO

RECEBIMENTO DO OBJETO

►Não liberar o Termo de Recebimento Provisório (TRP), em casos da ocorrência de uma elevada quantidade de irregularidades;

►Determinar que a empresa demonstre possuir capital social ou patrimônio líquido mínimo;

►Exigir a entrega de documentação que indique o comprometimento da organização com a execução de outros contratos;

►Revisar a abrangência da punição de suspensão e impedimento de licitar com a Administração, ampliando os impactos da penalidade para os demais órgãos do Poder Público.

ELABORANDO RELATÓRIOS

►As questões que extrapolem a competência da equipe gestora do contrato devem sempre ser encaminhadas à autoridade competente.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

►Compor grupo de trabalho para elaborar um manual resumido das Diretrizes de Obras da EBSERH;

►Atualizar o POP nº 05/2019 sobre gestão de contratos de obras no HU-UFGD, alinhando-o com as normativas da EBSERH e legislação vigente;

►Implementar rotinas para a realização de reuniões semestrais com os gestores e fiscais de contratos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou o seguinte ***problema de pesquisa***: ***como o processo de gestão de contratos de obras de engenharia pode ser aperfeiçoado no âmbito do Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD), de forma a melhorar o gerenciamento das respectivas contratações, assegurando-se as suas corretas execuções?***

A partir da questão problema, projetou-se o objetivo geral a seguir:

Analisar o processo de gestão de contratos de obras de engenharia no Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados (HU-UFGD), com base em suas circunstâncias técnicas e econômicas na execução dos serviços, de modo a apresentar uma proposição para a melhoria nos procedimentos de uma forma geral.

Com base no diagnóstico do processo de gestão de contratos de obras de engenharia, foi possível observar nos procedimentos elencados, ***a existência de algumas não conformidades,*** tais como: Ordem de Serviço (OS) liberada para a contratada sem esta ter apresentado a documentação obrigatória; ocorrência de atrasos e falhas recorrentes na entrega de documentos; identificação de erros no cálculo dos tributos; subcontratações indevidas; inconsistências nos recebimentos dos objetos e não encaminhamento de relatórios para a autoridade superior comunicando eventuais irregularidades.

Em conformidade com o objetivo principal e fundamentado nas informações obtidas, foram sugeridas algumas ***recomendações de melhorias*** para o processo abordado. As principais são: reforçar o envio de ofício às contratadas, relacionando toda a documentação para a obtenção da OS e antes do primeiro faturamento; encaminhar às contratadas uma planilha discriminando as tributações; destinar tempo compatível na elaboração de Projetos Básicos; não receber provisoriamente o objeto se este apresentar muitas incorreções; encaminhar à autoridade superior as questões que ultrapassem a competência da equipe gestora e compor um grupo de trabalho para a produção de um manual resumido das Diretrizes de Fiscalizações de Obras da Rede EBSERH.

Tendo isso em vista, considera-se alcançado o objetivo geral da pesquisa, e, nesse contexto, a intervenção proposta pode vir a ser benéfica, em um momento posterior, não somente para o estabelecimento de saúde estudado, mas também à outras unidades hospitalares da EBSERH e, até mesmo, com as devidas adaptações, para outros órgãos da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian**. Obras públicas:** licitação, contratação, fiscalização e utilização. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016

ALYRIO, Rovigati Danilo. **Métodos e técnicas de pesquisa em administração**. Volume único. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico:** elaboração de trabalhos na graduação. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

EBSERH. Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados. **Procedimento Operacional Padrão (POP) SIF/HU-UFGD nº 05/2019:** dispõe sobre os procedimentos operacionais para gestão e fiscalização de contratos relacionados às obras e serviços de engenharia no âmbito do HU-UFGD. Dourados, 05 ago. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/regiao-centro-oeste/hu-ufgd/acesso-a-informacao/boletim-de-servico/2019/boletim-de-servico-no-196-05-08-2019.pdf/view. Acesso em: 24 ago. 2023.

EBSERH. **Diretrizes para Contratação e Fiscalização de Obras da Rede Ebserh – Volume I:** Contratação de Obras e Gestão de Contratos. 1. ed. Brasília, 2022b. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao-e-normas/legislacao-e-normas-de-infraestrutura/01-diretrizes-para-contratacao-e-fiscalizacao-de-obras-da-rede-ebserh_volume-i-2013-contratacao-de-obras-e-gestao-de-contratos.pdf/view. Acesso em: 19 nov. 2023.

EBSERH. **Painel de Informações Orçamentárias e Financeiras**. 2023c. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/acesso-a-informacao/receitas-e-despesas/painel-de-informacoes-orcamentarias-e-financeiras. Acesso em: 24 mar. 2023.

EBSERH. **Hospitais Universitários:** sobre os Hospitais Universitários Federais. 2023d. Disponível em: https://www.gov.br/ebserh/pt-br/hospitais-universitarios/sobre-os-hospitais-universitarios-federais. Acesso em: 31 maio 2023.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos,** Brasília, 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. Barueri: Atlas, 2022.

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

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa [recurso eletrônico]**. Tradução: Daisy Vaz de Moraes. Revisão técnica: Ana Gracinda Queluz Garcia, Dirceu da Silva, Marcos Júlio. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

Relatório Técnico apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP

Data de realização
27/03/2024

Responsáveis

Acadêmico: Edson Santana Bezerra
edson.bezerra531@academico.ufgd.edu.br

Orientador: Alexandre de Souza Corrêa
alexandrecorrea@ufgd.edu.br