



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 e má gestão, 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 EBSEH, 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% (EBSEH, 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 (EBSEH, 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

1^a

- Pesquisa Bibliográfica
- Pesquisa Documental
- Fundamentação Teórica

2^a

- Análise da Coleta de Dados
- Diagnóstico do Cenário Atual

3^a

- Proposição da Intervenção

4^a

- 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 para análise*, do período de 2017 a 2022, consoante listagem apresentada no **Quadro 1**. 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.

Quadro 1 – 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).



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; não houve a comunicação quando do não recebimento definitivo de um dos objetos e a OS, em um dos contratos, foi subscrita pelo Gerente Administrativo, Chefe da DLIH, Chefe do SIF e gestor do contrato.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

► As Diretrizes para Contratação e Fiscalização de Obras da Rede EBSEH são excelentes, mas 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 EBSEPH;

► Atualizar o POP nº 05/2019 sobre gestão de contratos de obras no HU-UGD, alinhando-o com as normativas da EBSEPH 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 EBSEH.

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 EBSEH 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 – PROFAP**

Data de realização
27/03/2024

Responsáveis

Acadêmico: Edson Santana Bezerra
edson.bezerra531@academico.ufpa.edu.br

Orientador: Alexandre de Souza Corrêa
alexandrecorrea@ufpa.edu.br