

GESTORES DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E AS EXIGÊNCIAS LEGAIS

SUPERVISORS OF PUBLIC CONTRACTS AND LEGAL DEMANDS

LUCIANE DA VEIGA CUNHA¹, JOSÉ CARLOS SEGALLA² E
FLÁVIA LUCIANE SCHERER³

Recebido em: 31/07/2012

Aprovado em: 24/04/2013

RESUMO

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

Palavras-chave: Contrato administrativo; Licitações; Gestores/fiscais.

1 Introdução

Toda despesa pública deve ser precedida de licitação, salvo casos excepcionais previstos em lei. Quando a licitação gera uma obrigação futura, origina-se um contrato administrativo, que deverá ser acompanhado e fiscalizado por um representante da Administração

ABSTRACT

This study had as its objective to analyze if directors/supervisors of public contracts from the University Hospital of Santa Maria (HUSM) feel they are prepared or not to cater to legal demands. Starting with a survey of bibliography specialized in bids and public contracts, a series of conceptual considerations and a tool for data collection were elaborated for the directors/supervisors of public contracts of HUSM in vigor in the month of May/2011. It was observed that the majority of directors feel they are prepared, or partly prepared, demonstrating the existence of strengths in the process of contractual execution at HUSM: the large experience of most directors, HUSM directors' high participation in bidding and one third of hiring at HUSM to be pacific. But there are weaknesses to be worked to improve directors' preparation: the control of contractual execution and of receipts. The cause of these flaws can be linked to the lack of internal standardization in the process.

Keywords: Public contract; Tender bids; Directors/supervisors.

especialmente designado: o gestor/fiscal de contrato administrativo. A competente atuação destes gestores/fiscais é essencial para que as diversas áreas envolvidas possam cumprir, plenamente, suas respectivas atribuições, contribuindo, assim, para o cumprimento da missão da instituição a qual se vinculam. Dessa forma, o gestor/fiscal é o cerne da gestão de

¹ Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil. Mestranda em Administração pela UFSM. E-mail: lucianemat@yahoo.com.br.

² Especialista em Controladoria e Finanças pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil. Contador da UFSM. E-mail: jcesgalla@brturbo.com.br.

³ Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil. Professora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil. E-mail: fscherer@smail.ufsm.br.

contratos administrativos.

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

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

O HUSM é um hospital escola, mas também desenvolve atividades assistenciais. Como ele presta os mais variados tipos de serviços, faz-se necessário que contrate empresas externas e mão de obra para a manutenção de equipamentos, a locação de equipamentos, o fornecimento de alguns medicamentos e materiais hospitalares. Sendo uma unidade vinculada à Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), que é uma autarquia de direito público, suas relações jurídicas são regidas pelos princípios da Administração Pública. Nesse sentido, é relevante que o gestor/fiscal de contratos administrativos esteja preparado para exercer o controle adequado de tais contratos, não apenas como imposição legal, mas também como condição de uma gestão administrativa eficiente.

Este trabalho está organizado em cinco partes, iniciando com a introdução, que compreende o problema de pesquisa, os objetivos e a justificativa do estudo. Posteriormente, é apresenta-

do o referencial teórico, que apresenta conceitos e demais aspectos ligados aos contratos administrativos e licitações. Na terceira seção, encontra-se o método de pesquisa adotado, e, finalmente, na quarta e quinta etapa, são apresentadas as análises e considerações finais.

2 Contratos administrativos e licitações – uma visão necessária aos gestores/fiscais

Os contratos celebrados pela Administração Pública dividem-se em contratos de direito privado e contratos administrativos, de direito público. Di Pietro (2006, p. 257), assim define contrato administrativo:

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

Os principais contratos administrativos seriam os de obra pública, os de prestação de serviços e os de fornecimento de materiais em geral. Existem outros tipos de contratos administrativos, tais como o de concessão de serviço público e o de concessão de uso do domínio público. Como exemplos de contratos de direito privado, pode-se apontar compra e venda de imóvel, locação de uma casa para nela instalar uma repartição pública etc.

Meirelles (2006, p. 221), caracteriza o contrato administrativo, distinguindo-o do contrato privado, da seguinte forma:

No Direito Privado a liberdade de contratar é ampla e informal, salvo as restrições da lei e as exigências especiais de forma para certos ajustes, ao passo que no Direito Público a Administração está sujeita a limitações de conteúdo e a requisitos formais rígidos, mas, em contrapartida, dispõe sempre dos privilégios adminis-

trativos para a fixação e alteração das cláusulas de interesse público e até mesmo para pôr fim ao contrato em meio de sua execução.

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

CONTRATO DE DIREITO PRIVADO	CONTRATO ADMINISTRATIVO
Igualdade jurídica entre as partes	Desigualdade jurídica entre as partes
Sacralidade	Mutabilidade
Liberdade de contratar	Limitação da liberdade de contratar

Quadro 1 – Comparação entre contrato de direito privado e contrato administrativo
Fonte: Carlos Mota (1995, p. 201).

Conhecer essas principais características dos contratos administrativos pode auxiliar o gestor/fiscal a realizar uma gestão contratual eficiente possibilitando, até mesmo, que ele contribua mais com o planejamento do processo, já que acompanha o dia a dia da execução contratual.

2.1 Desigualdade jurídica entre as partes

A desigualdade jurídica entre as partes fica evidente nas prerrogativas ou nos privilégios da Administração Pública, expressos nas chamadas cláusulas exorbitantes do direito comum, que asseguram uma posição de supremacia da Administração em relação ao particular e devem ser exercidos na medida necessária à satisfação do interesse público. Assim, explica Meirelles (2006, p. 212):

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

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

O art. 58 da Lei nº 8.666/93 prevê

as principais prerrogativas atribuídas à Administração Pública para a execução de contratos administrativos:

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

No entanto, alerta Melo (2005, p. 585) que “a existência das prerrogativas especiais ou cláusulas ‘exorbitantes’ em absoluto representa aniquilamento ou minimização dos interesses do contratante no objeto de sua pretensão contratual”. No mesmo sentido, o autor afirma que, por um lado, a Administração usufrui de poderes indispensáveis à proteção do interesse público substanciado no contrato, mas, por outro, deve manter íntegra a equação econômico-financeira inicial para garantir os interesses privados que ditaram sua participação no vínculo, consoante os termos ali constituídos. O contratado ficará defendido, assim, contra os ônus sofridos em decorrência de alterações unilaterais, ou comportamentos faltosos da Administração, contra elevações de preços que tornem mais onerosas as prestações a que esteja obrigado, como, ainda, contra o desgaste do poder aquisitivo da moeda provocado por inflação, em todos os contratos que se perlongam no tempo.

2.1.1 Alteração unilateral do contrato

O poder de alteração unilateral dos contratos é cabível “quando houver modificação do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos seus objetivos” ou “quando necessária à modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto” (art. 65, inciso I, Lei nº 8.666/93). Esses acréscimos ou supressões, em conformidade com o §1º do art. 65, não podem exceder 25% do valor inicial do contrato no caso de obras, serviços ou compras, já, especificamente quanto ao acréscimo em reforma de edifícios ou equipamentos, não podem exceder 50% deste valor.

2.1.2 Rescisão unilateral do contrato

A rescisão unilateral do contrato por parte da Administração só pode ocorrer nos casos previstos em lei (arts. 78 e 79, inciso I, Lei nº 8.666/93) e precedida de ampla defesa (art. 78, parágrafo único). As hipóteses que ensejam a rescisão unilateral são:

a) ocorrência de caso fortuito ou força maior;

b) razões de interesse público obviamente justificadas, sem falta por parte do contratado, caso em que este fará jus à indenização pelos prejuízos comprovados que houver sofrido, à devolução da garantia, ao pagamento das prestações devidas até a data de rescisão e ao custo da desmobilização (§2º, art. 79, Lei nº 8.666/93);

c) por falta do contratado, abrangendo hipóteses como não cumprimento ou cumprimento irregular das cláusulas contratuais, lentidão, atraso injustificado, paralisação, subcontratação total ou parcial, cessão, transferência (salvo se admitidas no edital e no contrato), desatendimento a determinações da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, cometimento reiterado de faltas, falência, concordata, instauração de

insolvência civil, dissolução da sociedade, falecimento do contratado, alteração social ou modificação da finalidade ou da estrutura da empresa (incisos I a XI do art. 78, Lei nº 8.666/93). Nesses casos, as consequências são a imediata assunção do objeto por ato próprio da Administração; a ocupação e utilização do local, das instalações, dos equipamentos materiais e humanos necessários à continuidade da execução do contrato (a serem, depois, devolvidos com o cabível ressarcimento); a execução da garantia contratual e, finalmente, a retenção dos créditos do contratado até o limite dos prejuízos que tenham sido causados à Administração (art. 80, Lei nº 8.666/93).

2.1.3 Fiscalização

“O acompanhamento da execução do contrato é direito e dever da Administração” (MEIRELLES, 2006, p. 228) e deverá ser feito por um representante desta, especialmente designado, a quem é permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo com informações pertinentes a essa atribuição. A esse fiscal caberá anotar, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou dos defeitos observados, ou solicitando as decisões a seus superiores caso estas decisões ultrapassem sua competência (art. 67, Lei nº 8.666/93). “O não atendimento das determinações da autoridade fiscalizadora enseja rescisão unilateral do contrato” (art. 78, inciso VII), sem prejuízo das sanções cabíveis.

2.1.4 Aplicação das penalidades contratuais

A inexecução total ou parcial do contrato concede à Administração a prerrogativa de aplicar sanções de natureza administrativa, indicadas no art. 87 da Lei nº 8.666/93. A aplicação das penalidades contratuais diretamente pela

Administração é uma prerrogativa correlata à do controle do contrato. “Realmente seria inútil o acompanhamento da execução contratual se, verificada a infração do contratado, não pudesse a Administração puni-lo pela falta cometida” (MEIRELLES, 2006, p. 217). O direito de defesa, previsto no art. 87 *caput* Lei nº 8.666/93, constitui exigência constitucional.

2.2 Mutabilidade do contrato administrativo

Como o interesse público que compete à Administração defender não é estável, exigindo eventuais alterações no contrato para ampliar ou reduzir seu objeto ou incorporar novas técnicas de execução, a consequência é o direito do contratado à manutenção de equilíbrio econômico-financeiro.

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

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

b) fato da Administração: “compreende qualquer conduta ou comportamento da Administração que, como parte contratual, torne impossível a execução do contrato ou provoque seu desequilíbrio econômico” (DI PIETRO, 2006, p. 285). O art. 78 da Lei nº 8.666/93, que trata dos motivos de

rescisão do contrato, assevera, em seu inciso XV, que em caso de atraso, superior a 90 dias, dos pagamentos devidos pela Administração, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, fica assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação. Outra hipótese em que a Lei prevê fato da Administração, que constitui motivo para rescisão do contrato, é a constante no inciso XVI, do mesmo art., que dispõe sobre a não liberação, por parte da Administração, de área, local ou objeto para execução da obra, serviço ou fornecimento, nos prazos contratuais, bem como das fontes de matérias naturais especificadas no projeto. Tanto na hipótese do inciso XV como na do inciso XVI, se for dada continuidade ao contrato, o particular faz jus à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e, se houver rescisão, caberá indenização, prevista no art. 79, §2º da Lei nº 8.666/93.

c) Teoria da Imprevisão: para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pela Teoria da Imprevisão, o fato deve ser imprevisível quanto a sua ocorrência ou quanto as suas consequências, estranho à vontade das partes, inevitável e causar um desequilíbrio muito grande no contrato (DI PIETRO, 2006, p. 288).

Di Pietro (2006) reforça que, se for previsível, de consequências calculáveis ou gerador de pequenos prejuízos decorrentes de má previsão, os ônus são suportáveis pelo contratado. Apenas em caso de desequilíbrio muito grande, que torne excessivamente onerosa a execução para o contratado, justifica a aplicação da Teoria da Imprevisão. Além disso, o fato deve ser estranho à vontade das partes: se decorrer da vontade do particular, este responde sozinho pelas consequências de seu ato; se decorrer da vontade da Administração, as consequências devem ser regidas pelas regras referentes ao fato da Administração.

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

e) Caso fortuito: Segundo Meirelles (2006), caso fortuito difere de força maior por ser evento causado pela natureza, enquanto que força maior é evento de causa humana. Ambos impedem a execução do contrato.

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

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

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

2.3 Limitação à liberdade de contratar

Como explica Melo (2005), ao contrário dos particulares, que possuem ampla liberdade para adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público, para fazê-lo, necessita adotar um procedi-

mento preliminar rigorosamente determinado pela lei: a licitação.

Ao gestor/fiscal de contrato administrativo, recomenda-se conhecer o ciclo de contratações públicas e participar deste. Assim, o gestor/fiscal poderá contribuir com o planejamento do contrato e terá facilitado seu trabalho na etapa de execução.

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

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

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

O art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, é regulamentado pela Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública. Ainda quanto a licitações, a Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 instituiu a modalidade denominada pregão, e o Decreto nº 5.504 de 5 de agosto de 2005 impõe que, para a aquisição de bens e serviços comuns, seja utilizado o pregão preferencialmente na forma eletrônica. Assim, a regra geral é a de que se instaure licitação para quaisquer contratações. Contudo, a Lei Nº 8.666/93 autoriza

que esse procedimento não seja empregado em alguns casos. Em seu art. 17, incisos I e II e no art. 24, prevê os casos de dispensa de licitação, e, no art. 25, os casos de inexigibilidade. A diferença básica entre as duas possibilidades está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição, mas a licitação não é obrigatória porque a Lei faculta, à Administração, a possibilidade de contratar diretamente, tendo em vista algum valor jurídico relevante. Já, nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração, tornando a licitação inviável (DI PIETRO, 2006).

A Lei nº 8.666/93 prevê, em seu art. 22, cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. As três primeiras são, perceptivelmente, as mais importantes. A adoção de uma ou de outra delas (concorrência, tomada de preços e convite) depende, como regra geral, do valor estimado da contratação, valores estabelecidos no art. 23. “A concorrência é obrigatória no caso de valores mais elevados; a tomada de preços é prevista para negócios de vulto médio e o convite para os de modesta significação econômica” (MELO, 2005, p. 520).

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

2.3.1 Procedimento da licitação

Para Di Pietro (2006), o procedimento da licitação é mais complexo na concorrência, tendo em vista o maior vulto dos contratos a serem celebrados.

Já, na tomada de preços em que o valor dos contratos é médio, o procedimento é um pouco menos complexo e simplifica-se ainda mais no convite, dado o pequeno valor dos contratos.

“O procedimento licitatório, como um todo, visa proporcionar o nascimento de um ato bilateral, externo ao procedimento, embora condicionado por ele: o contrato” (MELO, 2005, p.572). O art. 62 da Lei nº 8.666/93 torna obrigatório o termo de contrato nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites dessas duas modalidades de licitação, sendo dispensável, no entanto, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica. “Essa exceção é justificável pelo fato de o contrato exaurir-se em um único ato, não resultando direitos e deveres futuros” (DI PIETRO, 2006, p. 268).

Melo (2005) divide as licitações em duas fases: uma interna e uma externa. A interna é aquela em que a promotora do certame, em seu recesso, pratica todos os atos condicionais a sua abertura, antes, pois, de convocar os interessados. A fase externa é a que se abre com a publicação do edital ou com os convites. Como “o objeto da licitação confunde-se sempre com o objeto do contrato” (MEIRELLES, 2006, p. 276), pode-se dizer que o planejamento do contrato é feito na fase interna da licitação, em que são definidos os requisitos básicos para instalação da licitação.

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

Furtado (2007) observa que a má elaboração dos editais, contratos e projetos básicos, omitindo informações

que deveriam estar contidas nesses documentos, deixa lacunas que se agravarão na execução do contrato. Isso dificulta e, às vezes, impede a execução do contrato, tornando essa contratação inconsistente. Diante desse contexto, a autora entende que a Administração deve indicar o gestor/fiscal do contrato desde o momento da elaboração dos projetos básicos, conforme a modalidade de procedimento escolhida.

O detalhamento das atribuições e da competência dos gestores/fiscais, no entendimento de Granziera (2002 apud SOUZA JUNIOR, 2008), vincula-se ao objeto contratado, sobretudo à luz do processo administrativo, instrumento formal da gestão do contrato e garantia dos direitos e das obrigações de ambas as partes.

Para procedimento licitatório destinado à contratação de obras ou serviços, é necessário que exista, ao menos sob pena de nulidade dos atos praticados e responsabilidade de quem lhes deu causa (art. 7º, §2º e 6º Lei nº 8.666/93), um projeto básico, isto é, o conjunto de elementos definidores do objeto, como: orçamento, recursos orçamentários previstos e, quando for o caso, contemplação do produto da obra nas metas do Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição. Já para as licitações de compras (art. 14, Lei nº 8.666/93) é necessário que haja adequada descrição do objeto e indicação de recursos orçamentários para acobertá-lo (MELO, 2005).

O projeto básico, fase anterior à autorização da despesa e da própria contratação, reflete o momento do planejamento da Administração. Esse instrumento não é, nem pode ser visto como, uma mera burocracia resultante da aplicação da Lei, deve ser encarado como uma ferramenta útil à Administração na sua ação de contratar. Assim, o projeto básico é um instrumento que propicia, à Administração, conhecer o objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara e precisa. Não há forma ou modelo definido de projeto básico. Dessa forma, o essencial é que seu con-

teúdo contemple todas as informações necessárias à justificativa do pedido, bem como à elaboração do edital de licitação e da minuta de contrato. Seu objetivo, então, é esclarecer como deverá ser executado o objeto da licitação relativamente à definição dos principais parâmetros envolvidos na contratação, tais como quantidade, prazos, condições de fornecimento, forma de pagamento e forma de execução da garantia (MANUAL DE GERENCIAMENTO DE CONTRATOS DA SEF, 2008).

A elaboração de um projeto básico incompleto ou falho resulta em um contrato impreciso, que não atenderá aos objetivos da Administração. Portanto, uma fase interna bem elaborada, na qual o objeto do contrato tenha sido bem planejado, acarretará facilidades na execução do contrato.

O que foi planejado na fase interna, será executado na fase externa, a qual é composta pelas seguintes etapas:

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

b) habilitação: “É o ato pelo qual o órgão competente examina a documentação, manifesta-se sobre os requisitos pessoais dos licitantes, habilitando-os ou inabilitando-os” (MEIRELLES, 2006, p. 296). Nesta etapa, a Administração vai somente verificar se os interessados preenchem ou não os requisitos necessários, segundo os termos prefixados pelo edital. Estabelecidos os interessados aptos e os inaptos quanto a tais requisitos, após a apreciação e solução dos recursos interpostos, pois têm efeito suspensivo (art. 109, §2º), fica definida a habilitação dos interessados. Pode-se passar – e só então – ao exame das propostas (MELO, 2005, p. 541).

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

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

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

Decidida a licitação, migra-se para outro instante: o da formalização e gestão do contrato. Santana (2008) questiona: “De que adiantaria todo o esforço desenvolvido até aqui se o gestor contratual não cumprir seu mister?”, e alerta que “a figura do gestor de contratos, portanto, deve ser destacada na Administração Pública. Este servidor, para ser designado como tal, deve ostentar perfil e habilidades que legitimem seu encargo”.

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

2.4 A execução contratual e o papel do gestor/fiscal de contrato administrativo

O gestor/fiscal de um contrato administrativo precisa estar atento a esta fase, pois, verificar se o contrato está sendo realizado conforme previsto, é sua responsabilidade legal. Cabe a ele o direito e o dever de fiscalizar as cláusulas contratuais, como a realização do objeto

contratado, a perfeição técnica dos trabalhos executados, os prazos contratuais, as condições de pagamento e todo o restante que for estabelecido no momento de efetivação do contrato ou constar nas normas legais como encargo de qualquer uma das partes. Assim “executar o contrato é, pois, cumpri-lo no seu objeto, nos seus prazos e nas suas condições” (MEIRELLES, 2006, p. 225).

Segundo Furtado (2007), a questão é bastante complexa, pois não basta que a Administração obtenha êxito nas licitações e na formalização de contratos: é preciso executá-los de forma eficiente. A autora observa que, no dia a dia da Administração, os gestores/fiscais públicos envolvidos na grande quantidade de atribuições necessárias à manutenção da máquina administrativa do seu órgão concentram seus maiores esforços na realização do procedimento licitatório e, muitas vezes, deixam em segundo plano a atribuição, não menos importante, de fiscalizar os contratos.

Furtado (2007) observa, ainda, que, muitas vezes, a ineficácia do acompanhamento da contratação decorre da ausência de conhecimento técnico e específico sobre a legislação de licitações por parte dos servidores responsáveis por esta atribuição. A isso se soma a insuficiência da quantidade de servidores para desempenhar tantas atividades.

O Manual de Gerenciamento de Contratos da Secretaria de Estado da Fazenda (2008) reforça a opinião de Furtado (2007): a etapa de execução do contrato é uma das mais complexas enfrentadas pela Administração, pois nela poderão surgir irregularidades e ilegalidades que justificam uma série de providências judiciais e extrajudiciais contra a Administração contratante, o contratado e o próprio agente fiscalizador do contrato. É na fase de execução que a Administração Pública apresenta vícios e imperfeições, pois, na fase precedente (licitação), há disputa e, de certa forma, os próprios concorrentes fiscalizam-se, evitando irregularidades.

Nesse sentido, o art. 67 da Lei nº 8.666/93 determina que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitindo a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição”.

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

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

O resultado da fiscalização deve ser anotado, em registro próprio, pelo gestor/fiscal para comprovação das inspeções periódicas e do atendimento às recomendações feitas pela Administração. Devem ser anotadas também as faltas ocorridas na execução do contrato, que, inclusive, poderão ensejar sua rescisão (arts. 67, §1º e art. 78, inciso VIII da Lei nº 8.666/93). Assim, o Manual do Fiscal de Contratos do Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo (2007, p. 17) alerta:

A falta dessas anotações pode ter graves consequências. O art. 78 da Lei 8.666/93, por exemplo, no inciso VIII, faculta à Administração promover, em processo próprio, a rescisão do contrato por cometimento reiterado de faltas. Mas não é só. O mesmo inciso condiciona que essas faltas sejam anotadas pelo fiscal, na forma que prevê o art. 67, § 1º. A falta dessas anotações – ou anotações sem as

formalidades do citado dispositivo – impede a rescisão, ainda que se trate de um contratado faltoso. Isso ocorrendo, o fiscal omisso – que não fez as anotações na forma devida – atraiu a responsabilidade para si.

No mesmo sentido, o art. 67, §2º, da Lei nº 8.666/93 coloca que “as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes”.

A entrega e o recebimento do objeto do contrato constituem a etapa final da execução contratual para a liberação do contratado. “O gestor do contrato, ao atestar a fatura/nota fiscal, está declarando que o serviço ou material a que ela se refere foi satisfatoriamente prestado ou fornecido e que o seu valor está em conformidade com o termo contratual” (MANUAL DE GESTÃO DE CONTRATOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO TOCANTINS, 2007, p. 15). Se a obra, o serviço ou o objeto da compra estiver com defeito, pode, a Administração, rejeitá-lo ou exigir abatimento no seu preço (art. 76 da Lei nº 8.666).

Em face da relevância do encargo, é importante que o servidor designado seja dotado de certas qualificações. Segundo Furtado (2007), o gestor/fiscal necessita ter conhecimentos técnicos acerca do arcabouço jurídico que envolve as contratações públicas e conhecer o processo de contratação. Além disso, precisa apresentar perfil adequado para desempenhar suas funções, demonstrando capacidade de agir conforme o princípio maior do interesse público, a liderança, a flexibilidade, a assertividade e, principalmente, o poder de negociação visando obter os melhores resultados na condução da execução do contrato. Ou seja, este servidor deve ser proativo e possuir visão sistêmica do processo.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos não faz referência expressa ao perfil do gestor/fiscal do

contrato nem descreve detalhadamente suas atribuições. Com o objetivo de auxiliar os gestores/fiscais nessa importante tarefa, órgãos governamentais têm elaborado manuais de apoio para gestores/fiscais, baseados na legislação e em experiências práticas.

Entre as atribuições inerentes do gestor/fiscal, o Manual de Gerenciamento de Contratos da Secretaria de Estado da Fazenda (2008) coloca o dever de atestar as notas fiscais e encaminhá-las à unidade competente para pagamento, se estas não precisarem de nenhum saneamento. Determina, ainda, a seus agentes fiscalizadores de contrato, que comuniquem os casos de afastamento em virtude de férias, licenças ou outros motivos, para que o substituto responsável possa assumir a gestão do contrato, evitando prejuízos, interrupções, suspensão das atividades de fiscalização. Além disso, o Manual enfatiza que as solicitações de correção de irregularidades devem ser sempre formais e recomendada, entre outras coisas, estabelecer formas de controle e avaliação da execução dos serviços; elaborar formulários específicos para facilitar as respectivas avaliações periódicas, verificando a qualidade do serviço e, se possível, a opinião dos usuários do serviço e, por último, manter registro de informações de todos os contratos sob sua gestão, verificando a vigência e a necessidade de prorrogação ou de nova contratação, tomando as providências cabíveis que estiverem na esfera de sua atribuição.

O Manual de Gestão de Contratos do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (2007, p. 15), determina o fluxo das notas fiscais da seguinte maneira:

As notas fiscais referentes aos contratos de prestação de serviços e/ou fornecimento de material devem ser encaminhadas pela empresa contratada à área gestora para as providências necessárias à conferência e atesto dos documentos fiscais. A fatura/nota fiscal, após análise da unidade financeira, poderá eventualmente ser restituída à área gestora para que a

mesma interaja junto à contratada objetivando a substituição ou correção do documento fiscal. Caso os documentos fiscais sejam encaminhados à unidade financeira sem que a documentação estipulada em contrato esteja completa, será solicitado à área gestora as providências necessárias à complementação da documentação, possibilitando, assim, a liquidação e pagamento.

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

O Manual de Gestão de Contratos do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (2007) recomenda ao gestor/fiscal, no caso de inexecução total ou parcial do objeto contratado, a proceder da seguinte maneira: registrar, em formulários próprios, as ocorrências observadas; oficiar a empresa contratada, concedendo prazo para manifestação desta; analisar as justificativas e, caso estas não sejam aceitas, encaminhar os documentos para a unidade de contratos visando, se for o caso, a abertura

de procedimento administrativo para aplicação da penalidade; acatar as justificativas da empresa, caso estas sejam aceitas e, por fim, advertir a contratada de que novas ocorrências poderão acarretar aplicação de penalidade.

É devido aos problemas não previstos na legislação que surgem no decorrer da execução que se torna primordial que órgãos governamentais criem normativas para organização do processo de execução contratual, caso contrário, a execução contratual fica a critério de cada gestor/fiscal. Para evitar tais problemas, não basta que o gestor/fiscal tenha perfil e qualificação adequados e participe da licitação e da formulação contratual, é preciso normatizar o processo e, então, qualificá-lo de acordo com as normas internas da instituição. Sem essa normatização, o gestor/fiscal não terá certeza sobre o que é sua responsabilidade e o que é sua responsabilidade das áreas administrativas de licitações e pagamentos.

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

3 Método

O artigo procurou analisar o preparo dos gestores/fiscais dos contratos administrativos do Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM) para o atendimento das exigências legais no processo de compras públicas. A partir do levantamento da bibliografia especializada em licitações e contratos administrativos, elaborou-se uma série de conside-

rações conceituais e um instrumento de coleta de dados para os gestores/fiscais de contratos administrativos do HUSM, vigentes no mês de maio de 2011.

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

Este estudo também se classifica como estudo de caso, o qual visa o conhecimento amplo e detalhado, por meio de uma análise profunda e exaustiva, de um ou de poucos objetos (GIL, 2002). O estudo de caso permite ainda, a investigação de um elemento contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, principalmente quando os limites entre o elemento e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2006).

Segundo Gil (2002), a pesquisa exploratória visa proporcionar maior familiaridade com o problema, visando torná-lo explícito ou construir hipóteses sobre ele. A pesquisa exploratória ocorre, em geral, através de pesquisas bibliográficas e estudos de caso. Já a pesquisa descritiva visa descrever as características de determinada população ou fenômeno e envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática.

A população alvo da pesquisa foi constituída pelos 28 gestores/fiscais dos 63 contratos administrativos do HUSM vigentes no mês de maio de 2011. Destes gestores/fiscais, cinco não foram encontrados, pois dois gestores/fiscais procurados estavam aposentados, dois foram transferidos do HUSM e um encontrava-se em férias, totalizando 23 questionários respondidos no período da coleta de

dados, de 09 a 20 de maio de 2011.

O instrumento utilizado para a coleta dos dados foi um questionário, elaborado a partir da revisão da literatura, com trinta questões fechadas e abertas, dividido em seis partes. A parte um buscou identificar o perfil do gestor/fiscal e o tipo de contrato gerenciado. Na parte dois, buscou-se analisar a participação do gestor/fiscal no processo de licitação. A parte três procurou identificar os controles usados pelo gestor/fiscal, a 4 tentou fazer um levantamento dos problemas enfrentados pelo gestor/fiscal, verificando se esses problemas ganham registro escrito e para onde são encaminhados. A parte cinco procurou verificar se os gestores/fiscais conhecem a legislação de licitações e contratos administrativos, bem como as atribuições de seu cargo, e, por fim, na parte seis, pediu-se, aos entrevistados, uma avaliação do processo de execução dos contratos administrativos no HUSM e analisou-se se o gestor/fiscal sente-se preparado ou não para o atendimento das exigências legais.

4 Apresentação e discussão dos resultados

4.1 Identificação do gestor/fiscal

Nesta primeira etapa, procurou-se identificar algumas características do perfil dos gestores/fiscais dos contratos administrativos do Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM). Os gestores/fiscais são indicados, pela Coordenação de Materiais do HUSM, ao Departamento de Materiais e Patrimônio (DEMAPA) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) no momento da preparação do contrato administrativo. Normalmente, é escolhido, como gestor/fiscal do contrato, o chefe ou o responsável técnico do setor que usará o material ou o serviço adquirido. Isso está ratificado na Tabela 1, que aborda a função desempenhada pelo gestor/fiscal no setor de trabalho, e

mostra que 65,22% dos gestores/fiscais acumulam atividades de gestor/fiscal e chefe de serviço, responsável técnico ou diretor.

Tabela 1 – Função do gestor/fiscal

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

Na Tabela 2, analisa-se o cargo do gestor/fiscal. Constata-se que o mais citado pelos gestores/fiscais é o cargo de assistente em administração (30,43%), seguido dos cargos de enfermeiro (17,39%), médicos (17,39%) e farmacêuticos (13,04%). Os demais cargos, com um representante cada, são: administrador, secretário executivo, técnico de farmácia, nutricionista e bioquímico. Pode-se observar que mais da metade dos gestores/fiscais são profissionais de nível superior da área técnica da saúde.

Tabela 2 – Cargo do gestor/fiscal

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

No HUSM, conforme os dados da Tabela 3, nenhum gestor/fiscal possui menos de cinco anos de trabalho na instituição: 39,13% possuem de cinco a dez; 30,43% possuem mais de 26; 17,39% possuem de 16 a 20; 8,70% possuem de 21 a 25 anos e 4,35% possui de 11 a 15 anos de trabalho na ins-

tuição. Assim, o grupo de gestores/fiscais de contratos administrativos do HUSM constitui-se de profissionais experientes.

Tabela 3 – Tempo de trabalho do gestor/fiscal no HUSM

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

No levantamento feito sobre a quantidade de contratos por gestor/fiscal, pode-se perceber, conforme mostra a Tabela 4, que apenas 4,35% possui mais de cinco contratos sob sua gestão. A maioria, 47,83%, possui dois ou três contratos sob sua gestão, 39,13% de gestores/fiscais possui apenas um contrato e 8,70% possui de quatro a cinco contratos.

Tabela 4 – Número de contratos por gestor/fiscal

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

Na identificação dos objetos dos contratos administrativos, como demonstrado na Tabela 5, constata-se que 52,17% dos gestores/fiscais do HUSM gerenciam contratos de serviço. Já 21,74% gerenciam contratos de fornecimento de materiais, 21,74% gerenciam contratos de serviço com fornecimento de materiais e 4,35% gerenciam um contrato de locação de equipamentos.

Tabela 5 – Objetos dos contratos administrativos

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

Após análise das tabelas acima, torna-se possível traçar o perfil dos gestores/fiscais de contratos administrativos do HUSM: desempenham atividades de chefe de serviço, são profissionais de nível superior da área de saúde e têm pelo menos cinco anos de serviço no HUSM.

4.2 Participação do gestor/fiscal no processo de licitação

A participação dos gestores/fiscais do HUSM no processo de licitação é bastante alta, conforme apontam os dados da Tabela 6. Em 78,26% das licitações a definição do objeto foi feita por gestores/fiscais. Os que não participaram da definição do objeto, provavelmente, foram dispensados pelo fato de o objeto ser padronizado como é o caso, por exemplo, do fornecimento de gases medicinais, da hospedagem, das refeições e dos material de diálise. Quando o objeto da licitação é mais complexo ou específico, o gestor/fiscal participa da definição do objeto. Assim, é possível perceber que a participação do gestor/fiscal no processo de licitação está diretamente relacionada ao objeto licitado. Do total de gestores/fiscais, 69,57% participam do parecer técnico. Deve-se levar em consideração que o parecer técnico não é exigido para todos os casos.

A participação do gestor/fiscal no recebimento do objeto atinge 82,61%. Os que declararam não receber o obje-

to são gestores/fiscais dos contratos de locação de concentradores de oxigênio, transporte de pacientes, hospedagem e refeições e de material de diálise. A assinatura da nota fiscal é feita por 86,96% dos gestores/fiscais. Os que declararam não assinar as notas fiscais, assim o fazem porque esta atividade, em seu setor de trabalho, compete ao chefe do serviço.

Tabela 6 – Participação do gestor/fiscal no processo de licitação

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

4.3 Pagamentos dos contratos e controles do gestor/fiscal

Para avaliar os controles do gestor/fiscal (Tabela 7), deve-se iniciar por algumas questões básicas. A primeira delas é a posse de uma cópia do contrato por parte do gestor/fiscal. Quanto a esse item, percebe-se que 39,13% dos gestores/fiscais declararam possuir cópia de seus contratos e respectivos adendos e termos aditivos. Já 34,78% desses gestores/fiscais não possuem cópia de seus contratos nem dos adendos e termos aditivos e 26,9% possuem cópia somente do contrato. Analisando-se os profissionais que não possuem cópia do contrato, verificou-se que quatro são médicos, três são enfermeiros e um é assistente em administração.

Quanto à assinatura das notas

fiscais, 95,65% dos gestores/fiscais declararam conferir a nota fiscal com os dados do contrato e apenas um declarou que não. Se oito gestores/fiscais declararam não possuir cópia do contrato, como eles fazem a conferência da nota fiscal com o contrato? Se apenas 39,13% dos gestores/fiscais declararam possuir cópia do contrato, dos adendos e aditivos, como 52,17% declararam controlar seus aumentos e reduções? Provavelmente, essas conferências estão sendo realizadas por outras pessoas ou outros setores. Ao serem perguntados se controlam a vigência do contrato, 82,61% desses gestores/fiscais responderam que fazem tal controle e 17,39% afirmaram que não fazem tal controle. Talvez falte clareza para alguns gestores/fiscais sobre o que é sua atribuição.

Quanto a outros instrumentos de controle, levantados através de questão aberta, 43,48% dos gestores/fiscais declararam possuí-los e 56,52% declaram não os possuírem. Eis alguns desses controles: controle da qualidade serviços, reposição de funcionários, planilhas com nomes, cargos, jornada, local de trabalho, carga horária, escala, data contratações e demissões, controle dos gastos, controle do recebimento, controle das quantidades solicitadas/recebidas, pagamentos, banco de dados (*access*). Pode-se verificar que há controles básicos em todos os contratos e também há controles específicos para cada objeto contratado, ou seja, há uma relação entre os controles usados e o objeto do contrato.

Tabela 7 – Controles do gestor/fiscal

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

Os dados da Tabela 8 mostram que 30,43% dos gestores/fiscais entram em contato com a empresa para resolver possíveis problemas na nota fiscal, 30,43% delegam a solução do problema para a coordenação financeira, 21,74% devolvem a nota para o setor de recepção de materiais, 13,04% delegam a solução do problema para a coordenação de materiais e 4,35% encaminha o problema para o chefe imediato. Percebe-se que falta clareza sobre o que o gestor/fiscal deve fazer quando tem em mãos uma nota fiscal com problema.

Tabela 8 – Destino das notas fiscais com problemas

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

4.4 Problemas enfrentados pelo gestor/fiscal do contrato

Os dados da Tabela 9 evidenciam que mais da metade dos gestores/fiscais (56,52%) possuem registros por escrito dos problemas enfrentados na execução dos contratos. Contudo, outra grande parcela dos gestores/fiscais faz-se bastante significativa, pois 43,48% não registram por escrito os problemas advindos da administração dos contratos administrativos.

Tabela 9 – Registro escrito dos problemas

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

Em relação aos problemas enfrentados nas contratações, pode-se perceber, pelos dados apontados na Tabela 10, que 34,78% dos entrevistados não mencionaram problemas, 30,43% responderam que enfrentam situações conflituosas com a empresa contratada, 30,43% defrontam-se com obstáculos internamente e 4,35% mencionou ter

problemas tanto com a empresa contratada como problemas de organização interna. Assim, verifica-se que a gestão de aproximadamente um terço dos contratos é pacífica, enquanto as demais são mais problemáticas.

Tabela 10 – Problemas enfrentados pelos gestores/fiscais

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

A Tabela 11 demonstra os oito problemas que os gestores/fiscais apontaram enfrentar com a empresa contratada.

Tabela 11 – Problemas, citados pelos gestores/fiscais, com a empresa contratada

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

Com relação aos problemas internos da instituição os gestores/fiscais também mencionaram oito problemas (Tabela 12).

Tabela 12 – Problemas apontados pelos gestores/fiscais quanto à organização interna

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

Quando questionados sobre quais necessidades ou características inerentes a um hospital que dificultam a execução de seus contratos administrativos, quase um terço dos gestores/fiscais (26,09%) não responderam e os demais (73,91%) apontaram: atendimento da legislação hospitalar; necessidade de qualidade dos produtos e não somente de preço acessível; falta de mão de obra qualificada no HUSM (o que leva a muitos contratos); demanda excessiva dos serviços de saúde pela população; atraso nos pagamentos do HUSM para com a empresa contratada; falta de clareza quanto às responsabilidades de cada setor; falta de informatização; falta de assistência jurídica; variabilidade das necessidades de produtos conforme demanda dos serviços; falta de conhecimento por parte dos gestores/fiscais; falta de suporte da área administrativa; demora na liberação de empenhos; falta de recursos financeiros; grande número de atribuições; necessidade de qualidade técnica dos produtos e dos serviços oferecidos e estrita observação das normas de licitação.

4.5 Conhecimento do processo de licitações pelo gestor/fiscal

Ao serem questionados sobre o seu conhecimento quanto à legislação dos processos de licitação, 69,57% declararam conhecer em parte a legislação, 26,09% afirmaram conhecer a legislação e apenas 4,35% declararam não possuir conhecimento da legislação, conforme pode-se observar na Ta-

bela 13. Quanto ao conhecimento das atribuições do gestor/fiscal de contrato administrativo, verifica-se que quase a metade dos gestores declarou conhecer suas atribuições (47,83%), mas 39,13% conhecem apenas em parte e 13,04% declararam não ter conhecimento das obrigações de um gestor/fiscal. Os dados indicam que a capacitação dos gestores/fiscais existe, mas não é integral.

Tabela 13 – Conhecimento do processo de uma licitação

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

4.6 Avaliação do processo de execução contratual

Nesta etapa, visando que os gestores/fiscais fizessem uma avaliação do processo de execução de contrato

administrativo no HUSM, solicitou-se, primeiramente, que contribuíssem com sugestões para melhoria do processo: 34,78% não responderam e 65% sugeriram as melhorias que podem ser visualizadas na Tabela 14.

Tabela 14– Sugestões dos gestores/fiscais para melhorar a gerência dos contratos

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

A última pergunta do questionário aplicado aos gestores/fiscais faz referência aos recursos hoje disponíveis para auxiliá-los na gerência dos contratos administrativos. A Tabela 15 mostra, em percentuais, as respostas dos gestores/

fiscais: 48,28% das respostas indicaram como recurso de auxílio a experiência adquirida ao longo dos anos de trabalho, 20,69% apontaram manuais, 17,24% não responderam e 13,79% das respostas citam cursos ofertados na área.

Tabela 15 – Recursos que o gestor/fiscal dispõe para auxiliá-lo na gerencia de um contrato

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

Após os gestores/fiscais realizarem uma breve reflexão sobre sua participação no processo de licitação, os controles utilizados, os problemas enfrentados, seu conhecimento de legislação e suas atribuições, foi perguntado se eles sentem-se preparados para atender às exigências legais (Tabela 16). Observa-se que 43,48% responderam que se sentem preparados em parte, 39,13% responderam seguramente que se sentem e 17,39% responderam que não se sentem preparados.

Tabela 16 – Como o gestor/fiscal sente-se em relação às exigências legais

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

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

5 Considerações finais

O estudo objetivou analisar se os gestores/fiscais dos contratos admi-

nistrativos do Hospital Universitário de Santa Maria (HUSM) sentem-se preparados ou não para atender às exigências legais quanto aos processos de licitação. Buscou-se, para isso, na legislação, aspectos relativos ao papel dos gestores/fiscais dos contratos administrativos. Como a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93) não descreve detalhadamente as atribuições do gestor/fiscal, órgãos governamentais têm elaborado manuais de apoio para seus gestores/fiscais, baseados na legislação e em experiências práticas. Entre as orientações mais importantes, destacam-se as que dizem respeito às notas fiscais e aos casos de inexecução contratual parcial ou total, nos quais o gestor/fiscal deve registrar as ocorrências observadas, oficializar a empresa contratada, analisar as justificativas e, caso não sejam aceitas, encaminhar os autos com as devidas observações para os superiores, visando, se for o caso, a abertura de procedimento administrativo para aplicação de penalidade. Somente após a resolução do problema, poderá ocorrer o pagamento da despesa gerada. As comunicações solicitando providências ao contratado devem ser sempre formais.

Após, por meio de pesquisa junto aos gestores/fiscais, procurou-se verificar se eles sentem-se preparados para esta importante, mas nem sempre fácil, tarefa de acompanhar e fiscalizar os contratos administrativos do HUSM. Observou-se que a maioria dos gestores/fiscais sentem-se preparados ou preparados em parte, demonstrando a existência de pontos fortes no processo de execução contratual no HUSM: a grande experiência da maioria dos gestores/fiscais, a alta participação do gestor/fiscal do HUSM no processo de licitação e o fato de um terço da gestão de contratos no HUSM ser pacífica, conforme os dados da pesquisa. No entanto, há pontos fracos a serem melhorados, como os controles da execução contratual e das notas fiscais. Esses controles existem, mas não são integrais. A causa dessas

falhas pode estar ligada à falta de normatização interna do processo.

Referências

1. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1988.
2. BRASIL. Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 18 maio 2011.
3. BRASIL. Lei nº 10520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 17 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 19 maio 2011.
4. BRASIL. Decreto nº 5504, de 5 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 08 de agosto de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM. Acesso em: 19 maio 2011.
5. BRASIL. Instrução Normativa n. 2, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm. Acesso em: 21 maio 2011.
6. CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE SÃO PAULO. **Manual do fiscal de contratos**, 2007. Disponível em: http://www.ifsp.edu.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=100:orientaes-gerais&Itemid=149. Acesso em 21 maio 2011.
7. DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
8. FURTADO, M. R. Gestão de contratos administrativos – importância do artigo 67 da Lei nº 8.666/93. **Clubjus**, Brasília, out. 2007. Disponível em: <http://www.clubjus.com.br/?content=2.11190>. Acesso em: 16 maio 2011.
9. GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
10. MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
11. MELO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
12. MOTA, C. P. C. **Eficácia nas licitações e contratos**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
13. SANTANA, J. **Licitações e contratos administrativos – uma visão necessária aos gestores**: palestra TJMG, 2008. Disponível em: http://www.ejef.tjmg.jus.br/home/files/publicacoes/palestras/licita_contr_adm.pdf. Acesso em 16 maio 2011.
14. SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Manual de gerenciamento de contratos**, 2008. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm. Acesso em: 21 maio 2011.

vel em: <http://www.sefaz.am.gov.br/arquivos/3%20VERS%C3%83O%20DO%20MANUAL%20_28%2002%2008.pdf>. Acesso em: 15 maio 2011.

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

16. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS. **Manual de gestão de contratos**, 2007. Disponível em: <http://www.tce.to.gov.br/sitephp/aplic/controleInterno/docs/Manual_Gestao_Contrato.pdf>. Acesso em 17 maio 2011.

17. YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookmann, 2006.