



**MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
ESCOLA DE SAÚDE DO EXÉRCITO
(Es Apl Sv Sau Ex / 1910)**

Cap JULIANA SOUZA RIBEIRO BAESSO

**DIAGNÓSTICO E PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DO HOSPITAL MILITAR DE ÁREA DE PORTO
ALEGRE/RS**

**RIO DE JANEIRO
2021**

Cap **JULIANA SOUZA RIBEIRO BAESSO**

**DIAGNÓSTICO E PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DO HOSPITAL MILITAR DE ÁREA DE PORTO
ALEGRE/RS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Escola de Saúde do Exército, como requisito
parcial para aprovação no Curso de
Aperfeiçoamento Militar.

Orientador: Cap **Yan** Suriguè Uzêda Ferreira

**RIO DE JANEIRO
2021**

CATALOGAÇÃO NA FONTE
ESCOLA DE SAÚDE DO EXÉRCITO/BIBLIOTECA OSWALDO CRUZ

B142d Baesso, Juliana Souza Ribeiro.
Diagnóstico e proposição de melhorias na gestão e fiscalização de contratos administrativos do Hospital Militar de Área de Porto Alegre/RS / Juliana Souza Ribeiro Baesso – 2021.
33 f.
Orientador: Cap Yan Suriguè Uzêda Ferreira.
Trabalho de Conclusão de Curso (especialização) – Escola de Saúde do Exército, Programa de Pós-Graduação em Aplicações Complementares às Ciências Militares, 2021.
Referências: f. 32-33.

1. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. 2. GESTÃO DE CONTRATOS. 3. FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS. 4. MATRIZ MAUT. 5. GESTÃO 5W2H. I. Ferreira, Yan Suriguè Uzêda (Orientador). II. Escola de Saúde do Exército. III. Título.

CDD 658.9136

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial deste trabalho.

Cap **JULIANA SOUZA RIBEIRO BAESSO**

DIAGNÓSTICO E PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DO HOSPITAL MILITAR DE ÁREA DE PORTO ALEGRE/RS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Saúde do Exército, como requisito parcial para aprovação no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais.

Orientador: Cap **Yan** Suriguè Uzêda Ferreira

Aprovada em 21 de outubro de 2021.

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

Yan Suriguè Uzêda Ferreira
Orientador

Otávio Augusto B. Soares
Avaliador

Fernanda V. C. Orlandini
Avaliadora

***Ao meu esposo e filho, pelo
apoio, incentivo e amor em
todos os meus projetos de vida!***

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter me proporcionado chegar até aqui. Ao meu esposo Bruno e meu filho Heitor, orientador e colegas de trabalho que me ajudaram direta e indiretamente a concluir este trabalho.

A maior recompensa para o trabalho do homem não é o que ele ganha com isso, mas o que ele se torna com isso.

John Ruskin

RESUMO

A fiscalização de contratos na administração pública, fundamental para o bom funcionamento dos projetos e programas, não tem merecido o mesmo cuidado e suporte dispensado aos processos licitatórios. Os fiscais de contrato não constituem propriamente um grupo estruturado, além de não dominarem a legislação e as práticas operacionais voltadas à manutenção de uma política de gestão eficiente que satisfaça o interesse público. Este estudo visa definir as melhores práticas para a fiscalização dos Contratos Administrativos do Hospital Militar de Área de Porto Alegre/RS, demonstrando que o militar designado para fiscalizar e acompanhar a execução de um contrato administrativo deve ser eficiente, ou seja, deve agir com diligência, e, ainda, que possa ser responsabilizado pelo exercício irregular de suas atribuições. A ferramenta metodológica adotada baseia-se na pesquisa qualitativa e descritiva com estudo de caso, elaborando um diagnóstico da situação atual do processo de fiscalização dos contratos vigentes e a realização de um plano de ação de melhorias. Os resultados apontaram a existência de fragilidades no processo de gestão e fiscalização, evidenciando a necessidade de aperfeiçoamento e desenvolvimento de competências dos agentes públicos designados a monitorar os contratos administrativos no hospital pesquisado. Estes resultados, assim como o plano de ação para a implantação de melhores práticas, são uma oportunidade de melhoria do processo de gestão e fiscalização dos contratos desta Organização Militar de Saúde.

Palavras-chave: Contratos Administrativos. Gestão de Contratos. Fiscalização de Contratos. Matriz MAUT. Gestão 5W2H.

ABSTRACT

The inspection of contracts in the public administration, essential for the proper functioning of projects and programs, has not deserved the same care and support given to bidding processes. Contract inspectors have not properly chosen a structured group, in addition to not mastering the legislation and operational practices aimed at maintaining an efficient management policy that satisfies the public interest. This study aims to define the best practices for the inspection of Administrative Contracts of the Hospital Militar de Area de Porto Alegre / RS, demonstrating that the military designated to supervise and monitor the execution of an administrative contract must be efficient, that is, must act with diligence, and, also, that he can be held responsible for the irregular exercise of his attributions. The methodological tool adopted is based on qualitative and descriptive research with a case study, preparing a diagnosis of the current situation of the inspection process of existing contracts and carrying out an action plan for improvements. The results pointed to the existence of weaknesses in the management and inspection process, highlighting the need for improvement and development of skills of public agents designated to monitor administrative contracts in the researched hospital. These results, as well as the action plan for the implementation of best practices, are an opportunity to improve the management and inspection process of the contracts of this Military Health Organization.

Keywords: Administrative Contracts. Contract Management. Contract Inspection. MAUT Array. 5W2H Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Matriz de priorização das melhores práticas na minimização dos problemas.....	25
Figura 2 – Plano de ação para implantação das melhores práticas priorizadas.....	26

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Contratos vigentes no HMAPA (última atualização em 09 AGO 2021).....	20
Tabela 2 –	Contratos vigentes (última atualização em 09 AGO 2021) e advindos de pregões eletrônicos.....	22
Tabela 3 –	Participação do fiscal durante o planejamento do certame licitatório e conhecimento do processo de licitação por este.....	23
Tabela 4 –	Conhecimento das atribuições do Fiscal de Contratos (onde S=sim e N=não).....	23
Tabela 5 –	Frequência dos problemas identificados.....	24
Tabela 6 –	Melhores práticas priorizadas.....	25

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	METODOLOGIA.....	10
2.1	CONTRATO ADMINISTRATIVO PROPRIAMENTE DITO.....	11
2.2	ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO.....	14
2.3	LEVANTAMENTO DOS PROBLEMAS.....	19
2.4	PRIORIZAÇÃO DAS MELHORES PRÁTICAS NA MINIMIZAÇÃO DOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS.....	19
2.5	PLANO DE AÇÃO DE MELHORIAS PRIORIZADAS.....	20
3	DESENVOLVIMENTO.....	20
3.1	LEVANTAMENTO DOS PROBLEMAS (ETAPA 1).....	21
3.1.1	Fatores que influenciam a fiscalização de Contratos.....	21
3.1.2	Conhecimento do Processo de Licitação e das atribuições pelo fiscal.....	23
3.2	PRIORIZAÇÃO DAS MELHORES PRÁTICAS NA MINIMIZAÇÃO DOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS (ETAPA 2).....	25
3.3	PLANO DE AÇÃO DE MELHORIAS PRIORIZADAS (ETAPA 3).....	25
3.4	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	26
4	DISCUSSÃO.....	27
5	CONCLUSÃO.....	27
6	REFERENCIAS.....	28

Diagnóstico e proposição de melhorias na gestão e fiscalização de contratos administrativos do Hospital Militar de Área de Porto Alegre/RS

JULIANA SOUZA RIBEIRO BAESSO¹
YAN SURIGUÈ UZÊDA FERREIRA²

1. INTRODUÇÃO

O contrato administrativo é o acordo firmado entre a Administração Pública e um particular, que pode ser pessoa física ou jurídica, cuja regulação cabe ao direito público e que atenda as finalidades para as quais foi previsto.

Possui algumas características principais como o formalismo, a comutatividade, a confiança recíproca, a bilateralidade, o consensualismo, a onerosidade e a exigência de processo licitatório.

Nos termos do art. 55 da Lei nº 8.666/93, os contratos administrativos devem possuir cláusulas necessárias, mas também possuem cláusulas exorbitantes, estas que configuram uma particularidade de um contrato da Administração Pública.

A Administração Pública tem o poder/dever de acompanhar e fiscalizar individualmente os contratos administrativos designando, formalmente, um representante da Administração para esse feito, a fim de atender o previsto no art. 67 da Lei nº 8.666/93.

Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 5/2017, a qual dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, regula as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual por parte do agente público, que deverá avaliar a conformidade na execução do contrato, além de atestar se a eficiência, eficácia e efetividade foram alcançadas.

Sabe-se que a fiscalização de contratos na Administração Pública, fundamental para o bom funcionamento dos projetos e programas, não tem merecido o mesmo cuidado e suporte dispensado aos processos licitatórios. Os fiscais de contrato não constituem propriamente um grupo estruturado, além de não dominarem a legislação e as práticas operacionais voltadas à manutenção de uma política de gestão eficiente que satisfaça o interesse público. De uma forma geral, a gestão desses contratos passa por algumas adversidades, como falta de servidores capacitados para gerir e fiscalizar os contratos, responsabilização do Poder Público pelo inadimplemento das empresas contratadas e corrupção. Para garantir que o objeto contratado gere os benefícios esperados, visando o bom uso dos recursos públicos, são indispensáveis acompanhar e fiscalizar (Baía Lira, 2013).

Este trabalho foi elaborado para pormenorizar os atos dos agentes públicos designados como gestores/fiscais de contrato, e tem o intuito de realizar um levantamento de dados e propor uma nova sistemática de gerenciamento dos contratos administrativos.

¹ Farmacêutica Industrial, Escola de Saúde do Exército. E-mail: juribeiro83@yahoo.com.br

² Infantaria, Escola de Saúde do Exército.

O presente trabalho objetivou elaborar um plano de ação para a implementação de melhores práticas após a identificação de possíveis fragilidades no processo de gestão e fiscalização de contratos administrativos do Hospital militar de Área de Porto Alegre (HMAPA), visando à melhoria do processo de Gestão e Fiscalização dos Contratos Administrativos desta Organização Militar de Saúde (OMS), demonstrando que o militar incumbido do dever de fiscalizar e de acompanhar a execução do contrato administrativo deve ser eficiente, ou seja, deve agir com diligência no intuito de tornar a fiscalização uma gestão eficaz. O levantamento dos problemas relacionados à fiscalização dos contratos administrativos do HMAPA foi realizado através de análise documental de fatores que influenciam a gestão dos contratos, como presença/ausência de cláusulas essenciais e exorbitantes, a participação do fiscal designado desde o processo licitatório e a quantidade de contratos que cada fiscal possui. A priorização destes problemas foi realizada pela frequência da presença de cada problema identificado no universo analisado. Além disso, também ocorreu uma avaliação dos fiscais pela autora, juntamente com os gestores responsáveis pelos contratos, referente ao conhecimento das atribuições do fiscal de contrato.

Para alcançar este objetivo, foi feito um estudo de caso e análise documental para elaboração das melhores práticas. Após a identificação prioritária das melhores práticas, foi realizado um plano de ação através da metodologia de gestão 5W2H, com o objetivo de implantar as 3 (três) melhores práticas com maior impacto nos problemas de fiscalização de contratos do HMAPA (NOGUEIRA, FETTERMANN, et al., 2012). Embora a implantação das melhores práticas não vá gerar diretamente um ganho financeiro para a instituição, gera ganho indireto, já que os militares estarão cumprindo o seu dever de fiscalizar e de atuar com diligência na garantia da eficiência e eficácia do processo para o qual foi designado. Além disso, como este estudo foi desenvolvido em um hospital militar referência na Região Sul do País e o 2º maior hospital do Exército Brasileiro, este poderá ser facilmente reproduzido em outras organizações militares da instituição e das demais Forças Armadas, constituindo em uma futura ferramenta de excelência na gestão administrativa.

2. METODOLOGIA

Para selecionar os artigos foram utilizados os bancos de dados: Scholar Google, PubMed, do LILACS, do SCIELO e do ISI; Livros e monografias da Biblioteca da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais e da Biblioteca da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército; monografias do Sistema de Monografias e Teses do Exército Brasileiro; livros de autores consagrados no Direito Administrativo, como: José dos Santos Carvalho Filho, Hely Lopes Meirelles, Marçal Justen Filho, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello, utilizando as palavras de busca isoladas: contratos administrativos, gestão de contratos, fiscalização de contratos, matriz MAUT, gestão 5W2H e busca combinada de 2 ou três palavras: contratos administrativos - fiscalização de contratos, matriz MAUT - gestão 5W2H, contratos administrativos - matriz MAUT - gestão 5W2H. Os trabalhos que não combinavam duas ou três palavras foram excluídos, assim como, os que continham contratos não regidos pela Lei 8.666/93 ou os artigos que, após leitura, não se referiam ao objetivo principal da presente pesquisa. No total foram recrutados 10 (dez) trabalhos e 04 (quatro) legislações referentes ao tema.

Para a coleta de dados a ferramenta metodológica adotada baseou-se na pesquisa qualitativa e descritiva com estudo de caso, elaborando um diagnóstico da situação atual do processo de Gestão e Fiscalização dos Contratos vigentes no HMAPA. Para alcançar a elaboração do plano de melhoria, foi necessário definir o contrato administrativo propriamente dito, os quesitos para acompanhamento da execução contratual e seguir as seguintes etapas abaixo pormenorizadas: levantamento dos problemas, priorização das melhores práticas na minimização dos problemas identificados e plano de ação de melhorias priorizadas.

2.1 Contrato administrativo propriamente dito

Contrato administrativo, conforme Carvalho Filho (2018, p. 181), é “o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público”. Nessa mesma linha de entendimento, Di Pietro (2015) conceitua que:

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 (DI PIETRO, 2015, p. 297).

Na idéia geral de Meirelles (2018, p.243), que corrobora com os autores supramencionados, “é o acordo de vontades, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos”. Complementa que:

Embora típica do Direito Privado, a instituição contrato é utilizada pela Administração Pública na sua pureza originária (contratos privados realizados pela Administração) ou com suas adaptações necessárias aos negócios públicos (contratos administrativos propriamente ditos) (MEIRELLES, 2018, p. 243).

Este mesmo autor ainda diferencia a regência do Direito Público e do Privado nos contratos administrativos, ao considerar que:

Os contratos públicos são regidos por normas e princípios próprios do Direito Público, atuando o Direito Privado apenas supletivamente, jamais substituindo ou derogando as regras privativas da Administração (MEIRELLES, 2018, p. 243).

Para Mello (2019, p. 648), “o contrato é uma forma de composição pacífica de interesses e que faz lei entre as partes”. Acrescenta que:

Nem todas as relações jurídicas travadas entre Administração e terceiros resultam em atos unilaterais. Muitas delas procedem de acordos de vontade entre o Poder Público e terceiros. A estas últimas costuma-se denominar contratos (MELLO, 2019, p.648).

Os contratos administrativos são regulados basicamente pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, também conhecida por ‘Estatuto dos Contratos e Licitações Públicas’, devido ao fato de condensar as normas e princípios fundamentais sobre os contratos administrativos e licitações (CARVALHO FILHO, 2018, p. 182).

O art. 37, XXI, da Constituição Federal/1988, determina a precedência de licitação para efetivação de contratos administrativos praticados pelas entidades administrativas de direito público, desde que ressalvadas exceções previstas na própria lei. Justen Filho (2018) define licitação como:

Procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do

desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzindo por um órgão dotado de competência específica (JUSTEN FILHO, 2018, p.415).

Sendo assim, os contratos administrativos possuem como características principais, além da exigência de processo licitatório, também o formalismo (devido à expressão escrita e requisitos especiais, externos e internos), a comutatividade (pela reciprocidade entre as partes e devido a equivalência entre as obrigações, previamente ajustadas e conhecidas), o *intuitu personae* (pelo fato da execução dar-se pelo próprio contratado, porque este é, em tese, o que melhor comprovou condições de contratar com a Administração), a bilateralidade (pelo contrato traduzir obrigações para ambas as partes), o consensualismo (por representar o acordo de vontades) e a onerosidade (pela convenção da remuneração envolvida no acordo) (CARVALHO FILHO, 2018, p. 186 e MEIRELLES, 2018, p. 245).

Os contratos administrativos devem conter cláusulas essenciais ou necessárias. Como define Carvalho Filho (2018, p. 209), estas são “indispensáveis a validade do negócio jurídico”. Corrobora neste sentido Meirelles (2018, p. 256), ao afirmar que “não podem faltar no contrato, pena de nulidade, tal seja a impossibilidade de se definir seu objeto e de se conhecer com certeza jurídica, os direitos e obrigações de cada uma das partes”.

Estas cláusulas essenciais estão relacionadas no art. 55, incisos I a XIII, da Lei nº 8.666/93, a saber: objeto e elementos característicos do serviço; direitos, obrigações e responsabilidades das partes; condições de execução do contrato; regime de execução; preço, condições de pagamento; reajuste - critérios, periodicidade, data-base; prazos de execução; prazo de recebimento do objeto do contrato; previsão orçamentária; garantias; penalidades; hipóteses de rescisão; foro. Além disso, é necessário constar informações como nome do órgão/entidade da Administração e o representante; nome do particular que executará o objeto do contrato e o representante; finalidade ou objetivo do contrato; ato que autorizou a lavratura do contrato; número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade; sujeição dos contratantes às normas da Lei de Licitação; submissão dos contratantes às cláusulas contratuais; e informações sobre aditamento, prorrogação contratual, alteração contratual ou prorrogação de prazos (termo aditivo).

Uma particularidade de um contrato da Administração Pública é a presença de cláusulas exorbitantes, também chamadas de cláusulas de privilégio. Tais cláusulas são definidas por Di Pietro (2015, p. 303) 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”. Devido a existências destas cláusulas, a mesma autora afirma que:

No contrato administrativo a posição entre as partes é de verticalidade (o que é verdadeiro) e, no contrato privado celebrado pela Administração, a posição das partes é de horizontalidade, o que não é inteiramente verdadeiro, quer pela submissão do Poder Público a restrições inexistentes no direito comum, quer pela possibilidade de lhe serem conferidas determinadas prerrogativas, por meio de cláusulas exorbitantes expressamente previstas (DI PIETRO, 2015, p. 304).

Para Baía Lira (2013), “os contratos administrativos apresentam como característica marcante a presença das chamadas cláusulas exorbitantes, que conferem prerrogativas ao Poder Público, colocando-o em posição de supremacia perante o contratado”.

São consideradas as principais cláusulas exorbitantes, segundo Di Pietro (2015), e Meirelles (2018), a saber:

- Exigência de garantia: previsto no art. 56, §1º, da Lei nº 8.666/93, podendo ser caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia e fiança bancária, já prevista na licitação. Não pode ultrapassar 5% do valor do contrato, a não ser em casos específicos, e é devolvida após a execução do contrato;
- Alteração e rescisão unilateral do contrato pela Administração: particular não adquire direito à imutabilidade do contrato ou à sua execução integral ou às suas vantagens. A alteração ocorre nos casos de modificação de projeto/especificações ou em decorrência de acréscimo/diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos em lei (25% do valor inicial para obras, serviços ou compras, e 50% no caso de reforma de edifício ou equipamento – Art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93). A rescisão, prevista no art. 58, inciso II, combinado com os art. 79, I, e 78, incisos I a XII, pode ocorrer motivadamente ou por interesse público, sempre ressalvado o contraditório e a ampla defesa;
- Equilíbrio financeiro: pode ser ‘para mais ou para menos’, conforme determina a CF, art. 65, §5º. Porém, não pode ser violado o direito do contratado de manter a equação financeira estabelecida originalmente;
- Reajuste de preços e tarifas: conduta contratual autorizada por lei para corrigir os efeitos da inflação, utilizando-se de tarifas indexadas para se obter o reajuste;
- Exceção de contrato não cumprido (*exceptio non adimpleti contractus*) ou retomada do objeto: veda a paralisação da execução do contrato mesmo diante da omissão ou atraso da Administração no cumprimento das prestações a seu cargo;
- Controle do contrato: implícito em toda contratação pública, previsto no art. 58, inciso III, e disciplinado no art. 67, ambos da Lei nº 8.666/93. A Administração Pública tem a prerrogativa de controlar os seus contratos e de adequá-los às exigências do momento, exercendo a supervisão, o acompanhamento e a fiscalização da execução, intervindo quando necessário;
- Aplicação de penalidades: resulta do princípio da autoexecutoriedade dos atos administrativos. Prerrogativa de aplicar penalidades contratuais e legais, que compreendem desde as advertências e multas até rescisão unilateral do contrato, suspensão provisória e a declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração – Art. 86 a 87 da Lei nº 8.666/93, mesmo que não previstas expressamente no contrato sanções administrativas;
- Anulação: prerrogativa da Administração de rever os próprios atos, cabendo-lhe o poder-dever de anular aqueles que contrariam a lei (prerrogativa da autotutela). Em se tratando de ilegalidade verificada nos contratos de que é parte, a Administração tem o poder de declarar sua nulidade, com efeito retroativo, impedindo efeitos jurídicos que poderiam produzir.

A presença destas cláusulas no contrato administrativo permitiu a denominação francesa de “La marque Du Droit Public” (MEIRELLES, 2018, p. 246).

Apesar da presença destas cláusulas exorbitantes, Mello (2019) chama atenção para o fato de que:

O Poder Público não se pode livrar de ressarcir integralmente o contraente dos agravos econômicos oriundos de fato seu, por ocasião do contrato, mesmo quando exercita seu direito de alterá-lo unilateralmente ou de extingui-lo antes do prazo estipulado (MELLO, 2019, p.658).

2.2 Acompanhamento da execução do contrato

Conforme Meirelles (2018, p. 263), “o acompanhamento da execução do contrato é direito e dever da Administração pública e nele se compreendem a fiscalização, a orientação, a interdição, a intervenção e a aplicação de penalidades contratuais”. O art. 67, da Lei nº 8.666/93 afirma que esta deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, que anotará todas as ocorrências relacionadas com a execução, sendo permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

Para Carvalho Filho (2018):

Quando um poder jurídico é conferido a alguém, pode ele ser exercitado ou não, já que trata de mera faculdade de agir. Essa, a regra geral. Seu fundamento está na circunstância de que o exercício ou não do poder acarreta reflexos na esfera jurídica do próprio titular. O mesmo não se passa no âmbito do direito público. Os poderes administrativos são outorgados aos agentes do Poder Público para lhes permitir atuação voltada aos interesses da coletividade (CARVALHO FILHO, 2018, p. 48).

Esse duplo aspecto do poder administrativo é distinguido perfeitamente por Meirelles (2018) ao escrever que:

Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade. É que o Direito público ajunta ao “poder” do administrador o “dever” de administrar (MEIRELLES, 2018, p. 114).

Segundo este mesmo autor (MEIRELLES, 2018, p. 114), “pouca ou nenhuma liberdade sobra ao administrador público para deixar de praticar atos de sua competência legal”. Sendo assim, cabe lembrar que a omissão ou o silêncio da Administração, quando deve agir ou manifestar-se, gera responsabilidade para o agente omissor: “poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente, conforme o tipo de inércia a ele atribuído” (CARVALHO FILHO, 2018, p.50). Meirelles (2018) adiciona que:

Se no Direito Privado o silêncio é normalmente interpretado como concordância da parte silente em relação à pretensão da outra parte, no Direito Público tem outro significado, e só vale como aceitação ou rejeição do pedido se a lei prever esse efeito textualmente (MEIRELLES, 2018, p. 124).

Portanto, a Administração Pública tem o poder/dever de agir no caso da execução do contrato e, ao representante designado, emanam duas ordens de conseqüências: são irrenunciáveis e devem ser obrigatoriamente exercidos pelos titulares (CARVALHO FILHO, 2018, p. 48).

Baía Lira (2013) acrescentou em seu estudo um comentário referente à obrigatoriedade de fiscalização contratual, pontuando que “Não cabe ao gestor o poder discricionário da decisão de fiscalizar ou não, sendo o não-exercício desse poder-dever uma falta grave. Assim, é importante frisar que a responsabilidade primária pela fiscalização é sempre da Administração, o que, necessariamente, envolve o fiscal do contrato”.

O representante designado deverá fiscalizar a execução do contrato, ou seja, verificar o material e o trabalho de modo a garantir a exata correspondência dos trabalhos com o projeto ou com as exigências previamente estabelecidas pela Administração no edital vinculativo (MEIRELLES, 2018). Conforme art. 67, §1º, e 78, VIII, as ocorrências deverão ser anotadas em livro próprio, incluindo as faltas na execução do contrato, para comprovação de inspeções periódicas e do atendimento às recomendações feitas pela Administração.

Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 5/2017 (a qual dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional), surgiu com o intuito de regular as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual por parte do agente público, que deverá avaliar a conformidade na execução do contrato, além de atestar se a eficiência, eficácia e efetividade foram alcançadas.

No art. 39 desta IN há o conceito de atividades de gestão e fiscalização da execução contratual, a saber: 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.

Ademais, em seu art. 40 e seus incisos, há a diferenciação das diversas atividades de cada ente administrativo:

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

II - Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização 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 ocorrerem 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.

Na Portaria nº 37-SEF são apresentados os seguintes conceitos elencados nos artigos 7º a 10, a saber:

Art. 7º Gestor do Contrato: é o agente da Administração designado para coordenar e comandar o processo de gestão e fiscalização da execução contratual. Cabe-lhe, portanto, tratar com o contratado, exigindo o fiel cumprimento do que foi pactuado.

Art. 8º Fiscal Técnico do Contrato: é o responsável pela avaliação e acompanhamento da 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.

Parágrafo único. A fiscalização técnica da execução contratual, preferencialmente, deve ser atribuída a militar ou servidor civil que detenha formação ou familiaridade com o objeto fiscalizado, evitando-se ainda o excesso na eventual acumulação de vários contratos sob a responsabilidade do mesmo fiscal.

Art. 9º Fiscal Setorial do Contrato: é responsável pelo acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos, quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de uma mesma OM.

Art. 10. Fiscal Administrativo do Contrato: é o responsável pelo acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de execução indireta, na forma do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento.

Realizar uma gestão e uma fiscalização contratual não envolve apenas o aspecto da legalidade, mas também as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade, ou seja, implica otimizar os recursos existentes para se atingir os objetivos a um custo razoável. Para isso, deve-se atentar para as etapas de planejamento (definição das regras pela Administração), formulação (emissão do termo de contrato) e execução (SANTOS, 2013).

Baía Lira (2013) discorre sobre a capacitação do agente público nomeado para as funções acima descritas:

Não há dúvidas de que o agente público investido nas funções de gestor e fiscal de contrato deverá ser capacitado para realizar as atividades inerentes ao cargo, pois poderá ser responsabilizado por eventuais falhas ou ilícitos praticados. Além disso, não deveria acumular essas funções com outras, fato que rotineiramente ocorre no serviço público (geralmente motivado pela falta de pessoal), mas que prejudica demasiadamente a gestão do contrato, pois os agentes não dispõem de tempo para se capacitarem adequadamente, e alguns nem mesmo para realizar as rotinas necessárias para o acompanhamento do contrato. Aliado a isso, muitas vezes ainda acumulam as funções de gestor e fiscal do mesmo contrato.

Santos (2013) elenca alguns atributos que se espera do fiscal de contrato: “segurança em sua atuação; cordialidade e bom relacionamento com o contratado; zelo pelo interesse público; integridade; honestidade e responsabilidade; colaborador (com seus superiores e seus pares); disposição em prestar contas de seu encargo e ser avaliado; capacidade de liderança; ética; ausência de timidez; ter raciocínio ágil e manter postura isenta e equilibrada; e saber lidar com críticas”.

A Portaria nº 37-SEF, de 14 de abril de 2020, em seu artigo 4º apresenta considerações iniciais referentes ao acompanhamento e fiscalização de contratos administrativos, devendo a realização destes serem realizados de forma preventiva, rotineira e sistemática. Além disso, apresenta pormenorizado na Seção II desta (art. 16 a 18) todas as incumbências do Fiscal de Contrato, a saber:

Dos Fiscais do Contrato

Art. 16. Ao Fiscal Técnico do Contrato incumbe:

I - comparecer ao local da prestação do serviço, da realização da obra ou da entrega do material, confrontando a execução com as condições avençadas, como, por exemplo, especificação do objeto, forma de execução dos serviços e prazos;

II - ler minuciosamente o contrato, conhecer o objeto e todos os serviços descritos no Projeto Básico/Termo de Referência e seus apensos;

III - comunicar formalmente ao Gestor do Contrato as ocorrências, faltas ou defeitos observados, sugerindo, de forma clara e objetiva, as medidas necessárias para o fiel cumprimento do objeto;

IV - conferir, nos aspectos quantitativo e qualitativo, o objeto contratual, avaliando o atendimento dos seguintes aspectos, quando for o caso:

a. os resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;

b. os materiais empregados;

c. a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;

d. o cumprimento das demais obrigações executivas decorrentes do contrato; e

e. a satisfação do público usuário.

V - rejeitar bens e serviços que estejam em desacordo com as especificações do objeto, conforme constante do contrato e do Projeto Básico/Termo de Referência, devendo atentar, também, para os prazos contratuais estabelecidos;

VI - conferir a relação de materiais, máquinas e equipamentos, conforme previsto em contrato;

VII - atestar, quando do recebimento provisório, as faturas/notas fiscais correspondentes às etapas executadas do contrato, após a verificação da conformidade dos serviços/obras, em coordenação, quando for o caso, com a Comissão de Recebimento e Exame, instituída conforme o disposto no Regulamento de Administração do Exército (RAE);

VIII - confeccionar o Termo de Recebimento Provisório, quando da entrega do objeto, resultante de cada Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens;

IX - certificar-se se o número de empregados alocados ao serviço pela empresa contratada, para cada função em particular, está de acordo com o contrato firmado, mantendo sempre atualizada a respectiva relação nominal;

X - manter, em formulário próprio (diário de obras/livro de fiscalização ou instrumento equivalente), o registro de todas as ocorrências relacionadas à execução contratual;

verificar se o contratado respeita as normas de segurança do trabalho, quando for o caso; e

XII - Receber, ao término do contrato, o termo de quitação do contrato, assinado pela contratada, encaminhando-o ao Fiscal Administrativo, para posterior autuação nos autos do processo licitatório.

Art. 17. Ao Fiscal Setorial do Contrato incumbe executar as mesmas tarefas atribuídas ao Fiscal Técnico do Contrato, ficando a sua atuação restrita ao setor/unidade para o(a) qual tenha sido designado.

Art. 18. Ao Fiscal Administrativo do Contrato incumbe:

- I - para os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, exigir do contratado os comprovantes de pagamento dos salários, vales-transportes e auxílio-alimentação dos empregados, bem como prova do recolhimento dos encargos trabalhistas, previdenciários e tributários;
- II - elaborar a planilha-resumo do contrato, contendo as informações sobre todos os empregados terceirizados que prestam serviços na unidade, com os seguintes dados: nome completo, número de inscrição no CPF, função exercida, salário, adicionais, gratificações, benefícios recebidos, sua especificação e quantidade (vale-transporte, auxílio-alimentação), horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências e horas extras trabalhadas;
- III - verificar a planilha de frequência dos empregados da contratada e o recolhimento dos encargos trabalhistas, previdenciários e tributários, além das respectivas obrigações acessórias, nos casos dos contratos de prestação de serviços de execução indireta, na forma do Decreto nº 9507/2018, devendo atentar para eventual subcontratação não autorizada;
- IV - propor, quando necessário, notificações ao contratado e acompanhar os prazos de cumprimento daquelas, a fim de subsidiar, se for o caso, os processos de aplicação de sanções administrativas por inexecução parcial ou total do contrato;
- V - registrar no Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores do Governo Federal (SICAF) eventuais sanções administrativas aplicadas ao contratado;
- VI - verificar a manutenção das condições de habilitação do contratado a cada pagamento a ser realizado em seu favor; e
- VII - juntar ao processo de pagamento as certidões negativas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e de débitos tributários, fiscais e trabalhistas, conforme os critérios exigidos na fase de habilitação do certame originário da contratação.

A Instrução Normativa nº 02/SLTI apresenta algumas orientações fundamentais para que o fiscal de contrato possa conduzir eficientemente o processo de fiscalização contratual. São elas:

- a) Conhecer detalhadamente o contrato e as cláusulas nele estabelecidas, sanando qualquer dúvida com os demais setores responsáveis pela administração, objetivando o fiel cumprimento do contrato;
- b) Conhecer a descrição dos serviços a serem executados (prazos, locais, material a ser empregado);
- c) Acompanhar a execução dos serviços, verificando a correta utilização dos materiais, equipamentos, contingente em quantidades suficientes para que seja mantida a qualidade dos mesmos;
- d) Solicitar, quando for o caso, que os serviços sejam refeitos por inadequação ou vícios que apresentem;
- e) Sugerir a aplicação de penalidades ao contratado em face do inadimplemento das obrigações;
- f) Verificar se a entrega de materiais, execução de obras ou a prestação de serviços será cumprida integral ou parceladamente;
- g) Anotar em livro de ocorrências todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados;
- h) Comunicar à autoridade superior eventuais atrasos nos prazos de entrega ou execução do objeto;
- i) Zelar pela fiel execução do contrato, sobretudo no que concerne à qualidade dos materiais utilizados e dos serviços prestados;

- j) Acompanhar o cumprimento, pela contratada, do cronograma físico-financeiro;
- k) Estabelecer prazo para correção de eventuais pendências na execução do contrato e informar à autoridade competente ocorrências que possam gerar dificuldades à conclusão da obra ou em relação a terceiros;
- l) Realizar, juntamente com a contratada, as medições dos serviços nas datas estabelecidas, antes de atestar as respectivas notas fiscais;
- m) Não receber em mãos as notas fiscais, nem demais documentos, pois os mesmos deverão ser entregues no Setor de Protocolo;
- n) Realizar a medição dos serviços efetivamente realizados, de acordo com a descrição dos serviços definida na especificação técnica do contrato e emitir atestados de avaliação dos serviços prestados.

A Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Portaria nº 575, de 10 de abril de 2017, criou um Grupo de Trabalho com a finalidade de promover estudos com vistas à revisão geral do Manual de Fiscalização de Contratos da AGU - Abril de 2013, com foco nos reflexos promovidos no manual vigente, em face da implantação de sistemas internos e da Instrução Normativa SEGES nº 5, de 25 de maio de 2017 (ISQUIERDO, FUKAGAWA, *et al.*, 2018). Este manual possui check list que podem ser adaptados à realidade de cada Instituição e criam um procedimento padrão para acompanhamento da execução contratual (BRASIL, 2008).

2.3 Levantamento dos problemas

O levantamento dos problemas relacionados à fiscalização dos contratos do Hospital Militar de Área de Porto Alegre/RS foi realizado através de análise documental de fatores que influenciam a gestão dos contratos, como presença/ausência de cláusulas essenciais e exorbitantes, a participação do fiscal designado desde o processo licitatório e a quantidade de contratos que cada fiscal possui. A priorização destes problemas foi realizada pela frequência da presença de cada problema identificado no universo analisado. Além disso, também ocorreu uma avaliação dos fiscais pela autora, juntamente com os gestores responsáveis pelos contratos, referente ao conhecimento das atribuições do fiscal de contrato.

2.4 Priorização das melhores práticas na minimização dos problemas identificados

Para a priorização das melhores práticas foram utilizados os seguintes itens (NOGUEIRA, FETTERMANN, *et al.*, 2012):

1. Definir/adequar procedimentos;
2. Readequar o fluxo dos contratos;
3. Treinar os fiscais envolvidos;
4. Realizar maior fiscalização dos contratos (por parte do gestor);
5. Exigir relatórios mensais da situação da execução contratual;
6. Orientar/facilitar a aplicação de penalidades nas contratadas, quando necessário;
7. Criar documentos padronizados, normas e manuais;

8. Realizar reunião mensal para esclarecimentos e orientações;
9. Reavaliar/readequar o fluxo de pagamento das notas fiscais; e
10. Instruir a contratada.

Com a lista acima e a lista dos problemas na gestão dos contratos da instituição pesquisada, priorizados de acordo com a frequência em que aparecem nos processos, foi construída uma matriz composta por problemas x melhores práticas (NOGUEIRA, FETTERMANN, *et al.*, 2012).

Para auxiliar nesta classificação qualitativa de variáveis, foi necessária a utilização de uma ferramenta para facilitar a tomada de decisão. Sendo assim, aplicou-se a Matriz MAUT (*Multi Attribute Utility Theory*). Segundo Casarotto e Kopittke (2010), a matriz MAUT trabalha com critérios e alternativas dispostos em linhas e colunas. Analisam-se cada binômio aplicando uma nota, que será multiplicada pela frequência determinada para cada um dos critérios. Ao final se obtém o somatório do desempenho geral das alternativas perante os critérios.

Para priorização do impacto de cada melhor prática na minimização do problema, foi definida uma escala numérica para atribuir notas aos binômios, em conjunto com o gestor responsável pelos contratos, de três pontos, em que o '1' representa o menor impacto produzido pela melhor prática e o '3' quando a melhor prática possui o maior impacto.

O resultado desta etapa consiste em uma lista das melhores práticas priorizadas de acordo com sua capacidade de minimizar os problemas da instituição na fiscalização dos contratos.

2.5 Plano de ação de melhorias priorizadas

Após a identificação prioritária das melhores práticas, foi realizado um plano de ação através da metodologia de gestão 5W2H, com o objetivo de implantar as 3 (três) melhores práticas com maior impacto nos problemas de fiscalização de contratos da instituição pesquisada (NOGUEIRA, FETTERMANN, *et al.*, 2012).

3. DESENVOLVIMENTO

Na instituição militar pesquisada, existe um setor específico com a função de gerir os contratos, ou seja, há 2 (dois) funcionários responsáveis pelo controle administrativo do contrato. O setor é denominado de Seção de Licitações e Contratos e monitora, atualmente, 34 (trinta e quatro) contratos advindos de pregões eletrônicos, tomadas de preços, inexigibilidades e dispensas de licitações.

Tabela 1 – Contratos vigentes no HMAPA (última atualização em 09 AGO 2021)

	CONTRATO	OBJETO	MODALIDADE
1	01/2014	Sv fornecimento água / coleta esgoto	Inex 01/2014
2	01/2016	Cessão de uso cafeteria/lanchonete	TP 01/2016
3	06/2016	Sv mnt prevent/corret eqps anestesia	Inex 09/2016
4	09/2016	Serviço de processamento e transporte de roupas hospitalares	PE 36/2016
5	02/2017	Serviço de controle externo de qualidade do laboratório de análises clínicas	PE 41/2016

6	04/2017	Sv mnt prev/corr eqps Videocirurgia	Inex 24/2017
7	06/2017	Serviço de manutenção preventiva e corretiva de elevadores	PE 13/2016
8	07/2017	Serviço de controle de pragas, desinsetização e desratização	PE 08/2017
9	08/2017	Serviço de fornecimento de ar medicinal comprimido e vácuo clínico	PE 45/2016
10	01/2018	Serviço de física médica e dosimetria	PE 37/2017
11	02/2018	Serviço de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos do laboratório de análises clínicas, agência transfusional e quimioterapia	PE 14/2017
12	03/2018	Sv mnt prev/corr eqp anestesia da marca Dräger	Inex 14/2018
13	04/2018	Serviço de mnt prevent/corret eqtos raios-x/mamog. SHIMADZU	Inex 12/2018
14	05/2018	Sv fornecimento energia elétrica.	Disp Lic 21/2018
15	06/2018	Serviço de manutenção preventiva e corretiva das centrais climatizadoras do centro cirúrgico, sala de recuperação, maternidade e quimioterapia	PE 15/2018
16	02/2019	Serviço de mnt prevent e corret eqtos de imagem do RX	Inex 11/2019
17	03/2019	Serviço de Enfermagem (Enfermeiros e Técnicos de Enfermagem)	PE 41/2018
18	04/2019	Serviço de Enfermagem (Enfermeiros e Técnicos de Enfermagem)	PE 41/2018
19	01/2020	Sv suporte e mnt para solução RIS/PACS-IMPAX.	Inex 92/2019
20	02/2020	Fornecimento gás natural canalizado para uso comercial.	Disp Lic 96/19
21	04/2020	SV Telefonia móvel pessoal – SMP (local e longa distância).	PE 24/2019 3ªRM
22	06/2020	SV mnt prev e corret Equip. Marca Canon	Inex 28/2020
23	07/2020	Sv mnt preventiva e corretiva equip.Tomo e Raio-X	Inex 29/2020
24	08/2020	Sv limpeza técnica hospitalar	PE 11/2020
25	08/2020 (3RM)	Sv coleta/transp/trat/proc/destinação final resíduos sólidos saúde	A cargo 3ª RM
26	09/2020	Sv mnt preventiva e corretiva equip. Centro Cirurgico	PE 15/2020
27	10/2020	Sv mnt preventiva e corretiva equip. Centro Cirurgico	PE 15/2020
28	11/2020	Sv Instalação e Customização equip.Analises Clinicas. (SIGH)	PE 32/2020
29	12/2020	Sv mnt preventiva e corretiva equip. Setor Radiologia	Inex 39/2020
30	14/2020	Sv Telefonia Fixa	PE 33/2020
31	02/2021	Serviço de apoio. Terminal de autoatendimento bancário	Inex 02/2021
32	03/2021	Sv de mnt prev e corret e uma requalif anual para um equip de esterilização	Inex 03/2021
33	04/2021	Sv de manutenção prev e corretiva eqp BAUMER	Inex 07/2021
34	05/2021	Sv de upgrade em equip de Ressonância Magnética, troca do sistema de refrigeração.	PE 38/2020

Estes contratos são dos mais diversos tipos, períodos, valores e complexidade e, para o estudo, foram considerados apenas os advindos de pregões eletrônicos.

3.1 Levantamento dos problemas (Etapa 1)

3.1.1 Fatores que influenciam a fiscalização de Contratos

A análise dos fatores que influenciam na gestão de contratos no HMAPA foi realizada através da análise documental. Para este fim, foram verificados quantos e quais os contratos administrativos vigentes na Instituição pesquisada (até a data da última atualização), advindos de pregões eletrônicos, foram analisados, considerando-se os descritos na tabela abaixo:

Tabela 2 – Contratos vigentes (última atualização em 09 AGO 2021) e advindos de pregões eletrônicos

	CONTRATO	OBJETO
1	09/2016	Serviço de processamento e transporte de roupas hospitalares
2	02/2017	Serviço de controle externo de qualidade do laboratório de análises clínicas
3	06/2017	Serviço de manutenção preventiva e corretiva de elevadores
4	07/2017	Serviço de controle de pragas, desinsetização e desratização
5	08/2017	Serviço de fornecimento de ar medicinal comprimido e vácuo clínico
6	01/2018	Serviço de física médica e dosimetria
7	02/2018	Serviço de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos do laboratório de análises clínicas, agência transfusional e quimioterapia
8	06/2018	Serviço de manutenção preventiva e corretiva das centrais climatizadoras do centro cirúrgico, sala de recuperação, maternidade e quimioterapia
9	03/2019	Serviço de Enfermagem (Enfermeiros e Técnicos de Enfermagem)
10	04/2019	Serviço de Enfermagem (Enfermeiros e Técnicos de Enfermagem)
11	08/2020	Sv limpeza técnica hospitalar
12	09/2020	Sv mnt preventiva e corretiva equip. Centro Cirurgico
13	10/2020	Sv mnt preventiva e corretiva equip. Centro Cirurgico
14	11/2020	Sv Instalação e Customização equip. Análises Clínicas. (SIGH)
15	14/2020	Sv Telefonia Fixa
16	05/2021	Sv de upgrade em equip de Ressonância Magnética, troca do sistema de refrigeração.

Diante disso, o estudo de caso foi pautado no procedimento de pesquisa documental através dos 16 (dezesseis) processos elencados. Foram considerados parâmetros para análise dos contratos os conteúdos de cláusulas necessárias, informações necessárias aos contratos e as cláusulas exorbitantes.

Da investigação feita, verificaram-se as informações necessárias em 15 (quinze) contratos, sendo descritas de forma clara e precisa. As que não constavam na minuta, havia espaços e explicações para o preenchimento futuro, após o resultado da Licitação. Quanto às cláusulas exorbitantes, estas apareceram completas em 13 (treze) contratos.

Em síntese, pode-se dizer que as cláusulas dos contratos administrativos, tanto as necessárias quanto as exorbitantes, são observadas praticamente em sua plenitude, demonstrando alta preocupação da instituição pesquisada na elaboração das minutas no momento da disponibilização do certame licitatório.

O controle na execução do contrato é uma cláusula exorbitante, mas também é uma prática eficiente que deve ser adotada por toda instituição/órgão da Gestão Pública, conforme artigo 58, inciso III, da Lei 8.666/93. Neste sentido, observou-se que em 10 (dez) contratos analisados há o detalhamento expresso das funções do gestor/fiscal de contrato.

Foi realizado também o levantamento da participação do fiscal designado desde o início do processo licitatório (planejamento). Para tanto, foram levantados os membros da equipe de apoio nomeada durante o certame e comparada com os fiscais atualmente designados, conforme apresentado na tabela 2. Faz-se necessário esclarecer que a OMS pesquisada nomeia, no mínimo, 2 (dois) membros para equipe de apoio dos certames, 1 (um) gestor e 2 (dois) fiscais de contrato para cada, sendo, portanto, um total de 32 fiscais. Ainda, ao analisar os fiscais designados pode-se observar que cada fiscal de contrato possui apenas 1(um) contrato administrativo, porém há 4 (quatro) deles que estão com 2 (dois) contratos e 2 (dois) fiscais com 3 (três)

Sugere a aplicação de penalidades	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	S
Verifica se o contrato foi cumprido integral ou parceladamente	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Anota em livro as ocorrências da execução do contrato	S	N	N	N	S	S	N	N	S	S	S	S	S	S	N	N	S	S	S	S	S	N	N	S	S	S	N	N	S	N	S
Comunica à autoridade superior eventuais atrasos	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Zela pela fiel execução	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Acompanha o cronograma físico-financeiro	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Estabelece prazo para correção de pendências	S	N	N	N	N	N	N	N	S	S	S	S	S	S	N	N	N	N	S	N	S	N	N	S	S	S	N	N	N	S	N
Realiza, juntamente com a contratada, as medições, antes de atestar as notas fiscais	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Não recebe em mãos as notas fiscais, nem demais documentos	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Realiza a medição dos serviços realizados e emite avaliação	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S

Após a finalização dos levantamentos acima, chegou-se a seguinte freqüência dos problemas identificados na Etapa 1, conforme tabela 5:

Tabela 5 – Freqüência dos problemas identificados

	PROBLEMA	FREQUÊNCIA
1	Contratos que não possuem plenitude nas cláusulas necessárias e/ou exorbitantes	37,50%
2	Fiscais de contrato que não participaram do planejamento da contratação (processo licitatório)	62,50%
3	Fiscais de contrato que acumulam a fiscalização de mais de um contrato	18,75%
4	Fiscais de contrato que desconhecem a legislação vigente (Lei nº 8.666/93 e IN nº 5/2017)	43,75%
5	Fiscais de Contrato que desconhecem pelo menos 2 (duas) das 14 (quatorze) atribuições apresentadas na IN nº02/SLTI para uma efetiva fiscalização	40, 63%

3.2 Priorização das melhores práticas na minimização dos problemas identificados (Etapa 2)

Para a priorização das melhores práticas, foi utilizada lista desenvolvida pelo autor e baseada em Nogueira, Fettermann, *et al.* (2012), bem como no referencial teórico. Por meio de avaliação pontual, foi identificada a capacidade de cada melhor prática em minimizar os problemas relacionados no item 3.1 e seus subitens. Esta relação foi pontuada de '1 a 3', onde o '1' representa o menor impacto produzido pela melhor prática e o '3' quando a melhor prática possui o maior impacto, e gerou a matriz desenvolvida na Figura 1.

Problemas (►) x Melhores Práticas (▼)	Contratos que não possuem plenitude nas cláusulas necessárias e/ou exorbitantes	Fiscais de contrato que não participaram do planejamento da contratação (processo licitatório)	Fiscais de contrato que acumulam a fiscalização de mais de um contrato	Fiscais de contrato que desconhecem a legislação vigente (Lei nº 8.666/93 e IN nº 5/2017)	Fiscais de Contrato que desconhecem pelo menos 2 (duas) das 14 (quatorze) atribuições apresentadas na IN nº02/SLTI para uma efetiva fiscalização	ÍNDICE DE IMPACTO
Frequências (%)	37,5	62,5	18,8	43,8	40,6	
Definir/adequar procedimentos	3	2	1	3	3	509
Readequar o fluxo dos contratos	2	2	2	3	3	491
Treinar os fiscais envolvidos	1	2	1	3	3	434
Realizar maior fiscalização dos contratos (gestor)	3	1	2	1	2	338
Exigir relatórios mensais da situação da execução contratual	1	1	2	1	3	303
Orientar/facilitar a aplicação de penalidades	3	1	2	3	2	425
Criar documentos padronizados, normas e manuais	3	1	1	1	2	319
Realizar reunião mensal para orientações	1	1	3	1	3	322
Reavaliar/adequar o fluxo de pagamento das NF	2	1	3	2	3	403
Instruir a contratada	3	2	1	2	2	425

Figura 1 – Matriz de priorização das melhores práticas na minimização dos problemas
Fonte: Elaborada pelo autor

3.3 Plano de ação de melhorias priorizadas (Etapa 3)

A partir dos resultados obtidos na etapa 2, foram determinadas as 3 (três) melhores práticas com maior impacto nos problemas de fiscalização de contratos da instituição pesquisada, conforme tabela 6:

Tabela 6 – Melhores práticas priorizadas

MELHORES PRÁTICAS	ÍNDICE DE IMPACTO
Definir/adequar procedimentos	509
Readequar o fluxo dos contratos	491
Treinar os fiscais envolvidos	434

Foi então elaborado um plano de ação utilizando o método de gestão 5W2H, conforme apresentado na Figura 2. Este plano de ação apresenta as ações propostas à instituição pesquisada com o intuito de minimizar os problemas causados por uma fiscalização de contratos ineficiente e ineficaz.

PLANO DE AÇÃO						
WHAT (o que será feito?)	WHY (por que será feito?)	WHO (por quem será feito?)	WHEN (quando será feito?)	WHERE (onde será feito?)	HOW (como será feito?)	HOW MUCH (quanto vai custar?)
Definir/ adequar procedimentos	Para minimizar os problemas causados por uma fiscalização de contratos ineficiente e ineficaz	Seção de Licitações e Contratos (principalme nte Gestor dos contratos e demais funcionários diretamente envolvidos)	Até 12/2021	Interno	Rever os procedimentos e diretrizes atuais definindo padrões para adaptá-los a realidade	Não será necessário investimento, já que o gestor e demais funcionários da Seção de Licitações e Contratos responsáveis por esta atividade receberam capacitação recente de órgão controlador interno e participaram de curso promovido pela AGU/RS
Readequar o fluxo dos contratos					Realizar o mapeamento e atualização das atividades, conforme IN 5/2017, adaptando para a rotina da instituição	
Treinar os fiscais envolvidos					Realizar treinamento inicial (quando o fiscal for nomeado) além de treinamentos continuados (mensalmente) para retirada de dúvidas e acompanhamento das dificuldades do fiscal de contrato	

Figura 2 – Plano de ação para implantação das melhores práticas priorizadas
Fonte: elaborada pelo autor

3.4 Análise dos resultados

Ao realizarmos o levantamento dos problemas (etapa 1), verificamos que os fatos dos fiscais de contrato não participarem do planejamento das contratações possui a maior frequência, sendo de 62,50% nos processos analisados, conforme podemos verificar na Tabela 5. Este problema possui relação com a alta rotatividade dos funcionários e funções na instituição analisada, ocorrendo muitas vezes de um funcionário iniciar o processo e não permanecer na atividade quando no encerramento do mesmo. Além disso, a política de nomeação dos fiscais de contrato, seguindo uma relação de nomes, também gera esse problema, sendo que este pode ser sanado com facilidade.

Após a avaliação pontual das melhores práticas e os impactos relacionados com os problemas levantados (etapa 2), foi possível determinar o índice de impacto para a melhoria do processo. Sendo assim, como resultado desta etapa (Figura 1) obteve-se uma lista das melhores práticas priorizadas de acordo com sua capacidade de minimizar os problemas da instituição na fiscalização dos contratos, sendo que a definição/adequação dos processos apresentou o maior índice de impacto, seguido pela necessidade de readequar o fluxo dos contratos e de treinar os fiscais nomeados, conforme verificado na Tabela 6.

Assim, para as três melhores práticas supracitadas foi realizado um plano de ação para sua implantação (etapa 3), como podemos verificar na Figura 2. Utilizando o método proposto neste trabalho, o

plano de ação apresenta as principais ações a serem desenvolvidas pela instituição pesquisada a fim de minimizar os problemas na gestão e fiscalização dos contratos administrativos e contribuir para que o hospital, representado pelo militar incumbido do dever de acompanhar a execução do contrato, torne a fiscalização uma gestão eficiente e eficaz.

4. DISCUSSÃO

Neste trabalho foi possível verificar que a maioria dos fiscais de contratos não participa do planejamento das contratações, o que dificulta o conhecimento pormenorizado do objeto e o melhor rendimento na fiscalização do contrato sob SUS responsabilidade. Baía Lira (2013) acrescenta a este ponto o fato da falta de padronização de procedimentos, a pouca participação em cursos e estágios na área de fiscalização de contratos, bem como a não divisão clara de tarefas entre os gestores e fiscais de contratos. Este último ponto foi sanado após a publicação da Instrução Normativa nº 5/2017 (a qual dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional), que surgiu com o intuito de regular as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual por parte do agente público. Ademais, a Secretaria de Economia e Finanças do Exército Brasileiro, através da Portaria nº 37-SEF, de 14 de abril de 2020, aprova as normas para a atuação do Gestor e do Fiscal de Contratos (EB-90-N-08.004).

Para a priorização das melhores práticas, esta autora utilizou a matriz MAUT (Multi Attribute Utility Theory) seguindo o modelo apresentado por Casarotto e Kopittke (2010), por tratar-se de uma matriz de simples aplicabilidade na análise de binômio e obtenção do desempenho geral das alternativas perante os critérios determinados.

Como continuidade na obtenção dos objetivos pretendidos, a elaboração do plano de ação foi realizada através da ferramenta de gestão 5W2H. Em comparação com os achados na literatura, somente 1(um) trabalho utiliza a matriz MAUT e o 5W2H em conjunto; este trabalho, desenvolvido pelo autor NOGUEIRA, S. L. e colaboradores, em 2012, refere-se a área de logística de transporte. A sistemática desenvolvida pelos autores serviu de base para o desenvolvimento deste trabalho.

Do exposto, este trabalho poderá ser utilizado como alternativa para as ferramentas apresentadas nas Instruções Provisórias Análise e Melhoria de Processos – IP AMP-PEG (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2006), por ser simples e totalmente aplicável as rotinas das Organizações Militares do Exército Brasileiro e de outras Forças Armadas, bem como a Administração Pública de maneira geral.

5. CONCLUSÃO

Este artigo identificou os principais problemas no processo de gestão e fiscalização de contratos administrativos do Hospital Militar de Área de Porto Alegre/RS e, através do método proposto, foi possível elaborar um plano de ação com a 3 (três) práticas de maior impacto. Embora a implantação das melhores práticas não vá gerar diretamente um ganho financeiro para a instituição, gera ganho indireto, já que os

servidores estarão cumprindo o seu dever de fiscalizar e de atuar com diligência na garantia da eficiência e eficácia do processo para o qual foi nomeado.

Para os próximos trabalhos sugere-se que sejam monitoradas as implantações das melhores práticas destacadas e as vantagens obtidas na gestão dos contratos da instituição.

Por tratar-se de uma pesquisa bibliográfica e estudo de caso em uma organização militar que é referência na Região Sul do País e o 2º maior hospital do Exército Brasileiro, este poderá ser facilmente reproduzido em outras organizações militares do Exército Brasileiro e das demais Forças Armadas, constituindo em uma futura ferramenta de excelência na gestão administrativa. Ademias mostrou-se uma excelente alternativa para as ferramentas apresentadas nas Instruções Provisórias Análise e Melhoria de Processos – IP AMP-PEG (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2006), por possuir o mesmo propósito dos itens 4.4 e 5.3 desta; como opção, a matriz a MAUT poderia ser incluída na próxima edição das IP-AMP-PEG do Exército Brasileiro e este trabalho poderia compor o anexo “C” como um exemplo de caso prático, já que se configura como de fácil entendimento e de alta aplicabilidade às rotinas das Organizações Militares desta Força.

6. REFERÊNCIAS

BAÍÁ LIRA, F. H. Gestão Estratégica dos Contratos Administrativos. **Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – Escola Marechal Castello Branco**. Rio de Janeiro, 2013.

BRASIL (1983). Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1983. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/leis/lei8666.pdf>>. Acesso em: 12 Junho 2021.

BRASIL (2008). Instrução Normativa SLTI nº 02/2008, de 02 de maio de 2008. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/cjf/control-interno/fique-por-dentro/InstrNormSLTI_02_2008.PDF/view>. Acesso em: 13 maio 2019.

BRASIL (2017). Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>>. Acesso em: 12 Junho 2021.

CARVALHO FILHO, J. D. S. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª Edição. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CASAROTTO, N. F.; KOPITKE, B. H. **Análise de Investimentos: Matemática financeira, engenharia econômica, tomada de decisão, estratégia empresarial**. 11ª Edição. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 28ª Edição. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

EXÉRCITO BRASILEIRO (2006). Instruções Provisórias Análise e Melhoria de Processos – IP AMP-PEG. Disponível em: <http://www.1rm.eb.mil.br/images/imagens/documentos/APG/IP-AMP.pdf>. Acesso em: 13 Agosto 2021.

EXÉRCITO BRASILEIRO (2020). Portaria nº 37-SEF, de 14 de abril de 2020 (EB90-N-08.004). Disponível em: http://www.sef.eb.mil.br/images/ass2/portarias/port_n_037_sef_14abr2020.html. Acesso em: 14 Setembro 2021.

ISQUIERDO, A. S. et al (2018). Manual de Fiscalização de Contratos da AGU. 2018. Disponível em: <https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/235018>. Acesso em: 12 junho 2021.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª Edição. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43ª Edição. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MELLO, C. A. B. D. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª Edição. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

NOGUEIRA, S. L. et al. Diagnóstico e Proposição de Melhorias na Gestão de Contratos de uma Empresa de Transporte. **Revista Eletrônica Sistemas & Gestão**, v. 7, p. 350-365, 2012.

SANTOS, L. R. L. D. Fiscalização de contratos - Caderno ENAP nº 36, Brasília, 2013. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/files/130716_cadernos_enap_36_fiscalizacao_de_contratos.pdf>. Acesso em: 13 junho 2021.