

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS FACULDADE DE ECONOMIA,  
ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE MESTRADO PROFISSIONAL EM  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

THATIANA PEDROSO PEREIRA MONTEIRO OITICICA

**A IMPORTÂNCIA DOS GESTORES E FISCAIS NA EXECUÇÃO DOS  
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DA COMPANHIA BRASILEIRA  
DE TRENS URBANOS, NA SUPERINTENDÊNCIA DE MACEIÓ EM ALAGOAS.**

MACEIÓ

2020

THATIANA PEDROSO PEREIRA MONTEIRO OITICICA

**A IMPORTÂNCIA DOS GESTORES E FISCAIS NA EXECUÇÃO DOS  
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DA COMPANHIA BRASILEIRA  
DE TRENS URBANOS, NA SUPERINTENDÊNCIA DE MACEIÓ EM ALAGOAS.**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, da Universidade Federal de Alagoas, a ser utilizado como requisito para obtenção do grau de mestre em Administração Pública.

Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Milka Alves Correia Barbosa

MACEIÓ

2020

**Catálogo na Fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

O39i Oiticica, Thatiana Pedroso Pereira Monteiro.  
A importância dos gestores e fiscais na execução dos contratos administrativos no âmbito da Companhia Brasileira de Trens Urbanos, na Superintendência de Maceió em Alagoas / Thatiana Pedroso Pereira Monteiro Oiticica. – 2020.  
92 f. : il.

Orientador: Milka Alves Correia Barbosa.

Dissertação (mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública.

Bibliografia: f. 71-77.

Apêndices: f. 78-92.

1. Companhia Brasileira de Trens Urbanos. Superintendência de Maceió (AL).  
2. Contratos administrativos. 3. Contratos - Fiscalização. 4. Administração pública. 5. Empresa pública. I. Título.

CDU: 346.22(813.5)



Serviço Público Federal  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE**  
**CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Ata da 57ª Sessão de Defesa de Dissertação do Mestrado em Administração Pública/PROFIAP da Universidade Federal de Alagoas.

Aos 17 (dezesete) dias do mês de novembro de 2021 foi instalada a 76ª sessão de Defesa de Dissertação do Mestrado em Administração Pública/PROFIAP da Universidade Federal de Alagoas, às 13h30min, no Ambiente Virtual Google Meet <https://meet.google.com/fin-zwhp-rpy?pli=1&authuser=0>, a que se submeteu o/a mestrando/a **THATIANA PEDROSO PEREIRA MONTEIRO OITICICA**, apresentando o trabalho: "**A IMPORTÂNCIA DOS GESTORES E FISCAIS NA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DA COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS, NA SUPERINTENDÊNCIA DE MACEIÓ EM ALAGOAS**", como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, conforme o disposto no regulamento deste Programa, e tendo como Banca Examinadora, Profa. Dra. MILKA ALVES CORREIA BARBOSA – (PROFIAP/FEAC/UFAL), Prof. Dr. MADSON MONTE BRUNO DA SILVA –(PROFIAP/FEAC/UFAL), Prof. Dr. PLATINI GOMES FONSECA – (UNIVASF), e o Prof. Dr. VINÍCIUS FARIAS MOREIRA – (UFCG) sob a presidência do (a) orientador (a) Profa. Dra. MILKA ALVES CORREIA BARBOSA – (PROFIAP/FEAC/UFAL).

Analisando o trabalho a Banca atribui a seguinte menção:

APROVADO       APROVADO COM RESSALVA       REPROVADO

OBSERVAÇÕES: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Documento assinado digitalmente  
gov.br Madson Bruno da Silva Monte  
Data: 10/12/2021 21:55:54-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Maceió, 17 de novembro de 2021.

Documento assinado digitalmente  
gov.br Milka Alves Correia Barbosa  
Data: 10/12/2021 19:08:58-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. MILKA ALVES CORREIA BARBOSA – (PROFIAP/FEAC/UFAL)

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. MADSON MONTE BRUNO DA SILVA – (PROFIAP/FEAC/UFAL)

Documento assinado digitalmente  
gov.br PLATINI GOMES FONSECA  
Data: 10/12/2021 13:47:50-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

\_\_\_\_\_  
of. Dr. PLATINI GOMES FONSECA – (UNIVASF)

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. VINÍCIUS FARIAS MOREIRA – (UFCG) gov.br

Documento assinado digitalmente  
VINICIUS FARIAS MOREIRA  
Data: 12/12/2021 11:54:30-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Dedico mais essa conquista aos meus pais, que sempre me ensinaram que o maior bem que o ser humano pode ter é a sua educação.

## AGRADECIMENTOS

À Deus, pelo dom da vida e por me permitir estar aqui para alcançar mais essa realização.

Aos meus pais, Luiz Antônio e Maria de Lourdes, à minha irmã, Rosana e ao meu esposo, Guilherme, pelo apoio incondicional, por emprestarem seus ouvidos aos meus lamentos, pelos conselhos e por nunca medir esforços para que eu pudesse concluir essa jornada.

A todos os professores que ministraram as disciplinas do mestrado da turma 2019, por terem sido compreensivos, dedicados e buscarem dar o seu melhor para repassar o conhecimento necessário neste caminho para a obtenção do título de mestre, inclusive por se reinventarem diante de tempos tão controversos como estes vividos nos anos de 2020 e 2021.

Aos meus colegas de trabalho, que tão gentilmente, aceitaram participar da minha pesquisa, provendo-a de informações tão ricas sobre suas vivências para que eu pudesse concluir este estudo.

Aos meus colegas de classe que se mostraram tão unidos durante todo o processo, na alegria, na tristeza, nas conquistas e também nas aflições.

Aos dirigentes da CBTU Maceió que prontamente apoiaram minha decisão em participar do mestrado em Administração Pública e ajudaram fornecendo documentos e liberações necessárias.

À minha orientadora, Dra Milka Alves Correia Barbosa, que tão cuidadosamente me guiou durante todo o processo de desenvolvimento da dissertação, mostrando-se participativa, compreensiva e motivadora em todos os momentos.

Por fim, gostaria de agradecer a todos que, de alguma forma, estiveram comigo nessa caminhada e me ajudaram seja com palavras de apoio seja compreendendo minhas ausências.

## RESUMO

É prática obrigatória no serviço público designar servidores para realizar o gerenciamento e acompanhamento da execução das aquisições públicas como forma de resguardar a concretização de seus propósitos de maneira eficiente. Nesse contexto, o presente trabalho teve o objetivo de analisar como a atuação dos gestores e fiscais da Companhia Brasileira de Trens Urbanos, regional Maceió, contribui para a execução dos contratos administrativos de aquisição de bens e prestação de serviços. Como objetivos específicos, buscou-se caracterizar o perfil dos atuais gestores e fiscais, considerando dados sociais e funcionais; identificar o nível de conhecimento destes empregados quanto a aspectos normativos referentes à atividade de gestão e fiscalização contratual; e investigar práticas existentes para, com base nos resultados alcançados, realizar proposta de intervenção de melhoria para o processo de gestão e fiscalização. Para tanto, foi proposto o desenvolvimento de uma pesquisa de caráter exploratório, abordagem qualitativa, com coleta de dados por meio do uso de roteiro de entrevista. Teve-se como participantes os atuais gestores e fiscais designados por meio de resolução interna. Os dados foram submetidos à análise de conteúdo, com ajuda do software Atlas.ti para organização e geração de figuras. Em resposta aos objetivos específicos, foi possível identificar problemas na compreensão das normas que regem a gestão e fiscalização, tais como: alocação de pessoas que não passaram pelo curso de formação, falta de clareza em fluxos e nos critérios de escolha dos designados, além de constatar-se que, apesar das boas práticas desenvolvidas na instituição, elas não estão sendo disseminadas. Com base nos resultados, elaborou-se proposta de intervenção pela criação de um plano de capacitação anual com os seguintes objetivos: atualização e alinhamento de interpretação normativa, tira dúvidas, troca de experiências, estabelecimento de fluxos e de instrumentos de controle para registro de dados contratuais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Contratos Administrativos. Fiscalização de contratos. Gestão de contratos. Administração Pública. Empresa Pública.

## ABSTRACT

It is mandatory in public service to designate employees to manage and monitor the execution of public procurement as a way to efficiently safeguard the achievement of its purposes. In this context, this study aimed to analyze how the performance of managers and auditors of the Companhia Brasileira de Trens Urbanos, Maceió regional, contributes to the execution of administrative contracts for the acquisition of goods and provision of services. As specific objectives, it was also sought to characterize the profile of current managers and auditors, considering social and functional data; to identify the level of knowledge of these employees regarding normative aspects related to the activity of contractual management and audit; and to investigate existing practices to, based on the results achieved, carry out a proposal for an intervention to improve the management and audit process. Therefore, it was proposed the development of an exploratory research, qualitative approach, with data collection through the use of an interview script. Participants were the current managers and auditors appointed through an internal resolution. Data were subjected to content analysis, with the help of the Atlas.ti software. In response to the specific objectives, it was possible to identify problems in understanding the rules that conduct management and audit, such as: allocation of people who have not attended the training course, lack of clarity in flows and in the criteria for choosing those designated for this job, in addition to verifying that, despite the good practices developed at the institution, they are not being disseminated. Based on the results, an intervention proposal was elaborated by creating an annual training plan with the following objectives: updating and aligning normative interpretation, clearing doubts, exchanging experiences, establishing flows and control instruments for recording contract data.

**KEYWORDS:** Administrative Contracts. Contract audit. Contract management. Public administration. Public company.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
- CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos
- CF – Constituição Federal
- CGU – Corregedoria Geral da União
- CIC – Consulta Instrumentos Contratuais
- CO – Coordenação Operacional
- DL – Decreto-Lei
- DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes
- EBSERH/HUB-UNB – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares do Hospital Universitário de Brasília da Universidade de Brasília
- ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
- GR – Gerência Regional
- IN – Instrução Normativa
- MAC - Maceió
- MBA – *Master of Business Administration*
- MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
- NGP – Nova Gestão Pública
- NPM – *New Public Management*
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OS – Organização Social
- OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
- PROFIAP – Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional
- RAC – Revista de Administração Contemporânea
- RAP – Revista de Administração Pública
- RILC – Regulamento Interno de Licitações e Contratos
- RSP – Revista do Serviço Público
- SEGES – Secretaria de Gestão
- STJ – Supremo Tribunal de Justiça
- TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU – Tribunal de Contas da União

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Mapa ferroviário do sistema Maceió .....	44
<b>Figura 2</b> - Organograma da CBTU/MAC.....	45
<b>Figura 3</b> - Categoria de análise "conhecimento normativo-técnico" .....	50
<b>Figura 4</b> - Domínio dos instrumentos normativos.....	52
<b>Figura 5</b> - Competências desejáveis na visão dos gestores e fiscais .....	56
<b>Figura 6</b> - Designação de gestores e fiscais.....	58
<b>Figura 7</b> - Tipo de informação mais citada pelos gestores e fiscais .....	59
<b>Figura 8</b> - Instrumentos de apoio de uso obrigatório x os mais utilizados na prática .....	61
<b>Figura 9</b> - Causas influentes na gestão e fiscalização de contratos .....	67

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Sugestões de melhoria.....	65
-----------------------------------------------	----

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Fases da execução contratual .....	28
<b>Quadro 2</b> - Atribuições típicas de gestor e fiscal .....	32
<b>Quadro 3</b> - Divisão do roteiro de entrevista .....	37
<b>Quadro 4</b> - Fases da Análise de Conteúdo .....	39
<b>Quadro 5</b> - Categorias de análise.....	40
<b>Quadro 6</b> - Malha ferroviária da CBTU atualmente em operação .....	43
<b>Quadro 7</b> - Dificuldades dentro da gestão e fiscalização na CBTU/MAC.....	64
<b>Quadro 8</b> - Plano de ação para implementação de capacitação em normas e fluxos para gestores e fiscais de contratos da CBTU/MAC .....	68

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Grau de instrução dos participantes.....	47
<b>Tabela 2</b> - Tempo de trabalho na CBTU e com Gestão e Fiscalização (em anos).....	48
<b>Tabela 3</b> - Contratos por empregado .....	48

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
1.1 Objetivos da pesquisa .....	19
1.1.1 Objetivo geral .....	19
1.1.2 Objetivos específicos.....	19
1.1.3 Justificativa.....	19
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>21</b>
2.1 Práticas gerenciais no contexto da Administração Pública no Brasil.....	21
2.2 Contratações públicas .....	24
2.3 Gestão e fiscalização de contratos .....	26
2.4 Gestor público e a gestão e fiscalização de contratos.....	29
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>35</b>
3.1 Tipo de pesquisa .....	35
3.2 Unidade de análise.....	35
3.3 Métodos de coleta dos dados .....	36
3.4 Método de análise de dados.....	38
<b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS</b> .....	<b>43</b>
4.1 Caracterização do perfil dos atuais gestores e fiscais dos contratos administrativos da CBTU/MAC .....	46
4.2 Conhecimento dos empregados relativo aos aspectos normativos.....	50
4.3 Práticas de gestão e fiscalização adotadas na instituição .....	56
4.4 Proposta de Intervenção.....	63
<b>5 PLANO DE AÇÃO</b> .....	<b>67</b>
5.1 Recomendação.....	67
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	<b>71</b>
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....	82
APÊNDICE B – DECLARAÇÃO DE ANUÊNCIA .....	87
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA .....	88
APÊNDICE D - RELATÓRIO TÉCNICO .....	89

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o início das reformas administrativas do Estado, emergidas no mundo nos anos 80, principalmente no tocante à assunção da onda gerencial ou Nova Gestão Pública (NGP), a administração governamental brasileira vivencia um momento de incorporação de atributos advindos do setor privado, tais como a economicidade e a eficiência, a fim de alcançar a efetividade dos resultados operacionais com o objetivo de salvaguardar o interesse público.

Assim, o modelo gerencial, refletido na reforma do aparelho do estado de 1995, buscou direcionar a gestão pública para um modelo voltado a resultados e descentralizado no estabelecimento de espaços públicos não estatais, com a inclusão de parceiros como Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), bem como o surgimento de parceiras público-privadas, segundo Bresser-Pereira (1998) e Abrucio (2007).

Já em relação à atividade econômica exercida pelo próprio Estado, com a Emenda Constitucional Nº 19 de 1998, especificou-se de maneira mais ampla a atuação das entidades participantes da administração indireta: empresas públicas e sociedades de economia mista, como assevera Brasil (1998).

Para que essas entidades atuem na realização do interesse público, objetivo do Estado, muitas delas, conforme Pliscoff-Varas (2017), fazem uso do instrumento de contrato administrativo, celebrado com empresas terceirizadas que fornecem produtos, executam obras ou se utilizam de serviços de apoio (como limpeza, segurança e manutenção), que são remunerados com recursos públicos, cabendo ao ente o papel de supervisão.

De fato, o uso de contratos pela administração pública consiste em uma boa prática gerencial, visto que, como afirma Bresser-Pereira (1995), pode tornar o processo de aquisição mais claro e objetivo, além de tornar propício, sobremaneira, o estabelecimento de instrumentos de mensuração e avaliação de resultados.

Dentro do arcabouço normativo brasileiro, os contratos administrativos foram regulamentados por meio da Lei 8.666 de 1993, a qual, como assevera Brasil (1993), trouxe tanto as diretrizes de aquisição da administração pública, quanto os procedimentos de licitação e contratação. Com o fito de assegurar o êxito do objetivo contratual, o Art. 67 estabelece a necessidade de acompanhamento e fiscalização do contrato por um representante da administração especialmente designado, de acordo com Brasil (1993); Barral (2016) e Mota (2017).

Assim, a administração nomeia formalmente o servidor responsável por fiscalizar e acompanhar a execução contratual, com vistas a assegurar a observação dos princípios constitucionais elencados no Art. 37, da Constituição Federal (CF) de 1988, quais sejam o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o cumprimento das cláusulas contratuais e, a depender do objeto, pagamento de salários, encargos sociais e trabalhistas dentre outras obrigações exigidas, como afirmam Brasil (1988) e Mota (2017).

Silva (2016) pondera que, usualmente na literatura de administração pública, encontram-se estudos em que o gestor público é descrito como aquele que atua na cúpula de uma determinada organização ou que ocupa um cargo estratégico, de liderança ou político dentro da estrutura governamental, responsável por definir e implementar políticas públicas, além de gerir bens e interesses da sociedade. Nesse interim, têm-se as figuras dos superintendentes, secretários, ministros, prefeitos, governadores e presidente. Entretanto, Alexandrino e Paulo (2018) defendem que, para o Direito Administrativo, esse conceito se amplia, incluindo todo e qualquer servidor que seja responsável por gerir recursos públicos, sem considerar o tipo de agente, se político, administrativo, honorífico, delegados ou credenciados, mas, o exercício de suas atribuições.

A preocupação em estabelecer um servidor para acompanhar um processo, que afeta diretamente na qualidade dos gastos públicos, pode sinalizar que a administração pública dá importância a essa atividade e procura investir nesse indivíduo para que o objeto contratual possa ser executado conforme o esperado.

Essa precaução adotada pela Administração Pública é igualmente encontrada na Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), na unidade sediada em Maceió, a qual, em consonâncias com dados de 2020, enfatiza ao longo do seu Regimento Interno de Licitações e Contratos (RILC), as figuras dos gestores e fiscais, sua importância, suas atribuições e responsabilidades.

A CBTU é uma empresa pública de âmbito federal, regida pela Lei 13.303 de 2016, vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Regional, que atua no transporte ferroviário de passageiros. Ela tem como papel contribuir com o avanço das cidades quanto à melhoria da qualidade de vida das pessoas promovendo a mobilidade e acessibilidade da população ao transporte público. Atualmente a empresa se divide em cinco regionais com operação em Maceió, Recife, Natal, João Pessoa e Belo Horizonte; e uma administrativa no Rio de Janeiro, segundo dados da própria Companhia.

Para desempenhar suas atividades, a estatal necessita realizar aquisições de bens e serviços, sob a orientação da Lei 13.303/2016, junto a empresas especializadas. Nesse processo, são designados gestor e fiscal a serem responsáveis pelo seu gerenciamento até a conclusão.

Devido a importância que esses empregados têm no processo de execução contratual e, ponderando as atividades e o conhecimento envolvidos no processo, suscitou-se a seguinte questão-problema: **de que forma a atuação dos gestores e fiscais contribui para a execução dos contratos administrativos na Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, Superintendência Regional de Maceió?**

Ressalta-se que, conforme critérios estabelecidos no Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC) de 2020, a execução contratual engloba: proceder a atividades de gerenciamento e acompanhamento de execução contratual de acordo com o que foi acordado, ser o elo entre a contratante e o contratado, conferir e atestar o recebimento do objeto para fins de pagamento, sugerir alterações contratuais que julgar necessárias, abrir processo de responsabilização quando preciso, bem como dar a contratualização por encerrada.

Refletir sobre a atuação dos empregados designados para tal fim é, consoante Santos (2017), reconhecer a importância de que essas pessoas trabalhem com zelo, comprometimento, ética e tenham conhecimento do processo de gerenciamento e de fiscalização do objeto contratado de forma que a execução contratual seja condizente com o esperado, e conseqüentemente, haja otimização dos recursos alocados para tanto.

Dessa forma, este trabalho, além da introdução e dos objetivos geral e específicos, subdividiu-se em mais cinco partes, a saber: referencial teórico, que tem o cerne de embasar a pesquisa e as discussões dela decorrentes; procedimentos metodológicos, os quais caracterizam o tipo, o universo e a amostra da pesquisa, riscos e benefícios, bem como a forma de coleta e de análise de dados; análise dos dados coletados e os resultados dela obtidos; apresentação de proposta de intervenção com a apresentação de plano de ação voltado à melhoria institucional; e, por último, referências bibliográficas utilizadas como guia na construção do tema escolhido.

## 1.1 Objetivos da pesquisa

### 1.1.1 Objetivo geral

A presente investigação buscou analisar como a atuação dos gestores e fiscais da Companhia Brasileira de Trens Urbanos de Maceió contribui para a execução dos contratos administrativos de aquisição.

### 1.1.2 Objetivos específicos

Como objetivos específicos que nortearam o alcance do objetivo geral proposto, encontram-se:

- Caracterizar o perfil dos atuais gestores e fiscais dos contratos administrativos considerando cargos, formação, experiência anterior em gestão e fiscalização de contratos;
- Identificar o nível de conhecimento dos empregados quanto aos normativos que guiam as atividades desempenhadas pelos gestores e fiscais na fase de execução contratual;
- Investigar práticas de gestão e fiscalização já adotadas;
- Propor intervenção a partir de diagnóstico realizado com base nos objetivos anteriores.

### 1.1.3 Justificativa

A menção de um gestor público atuando na fase contratual aparece em vários dispositivos legais desde a Lei 8.666 de 1996, a qual trouxe em seu texto a necessidade de servidor que acompanhasse e fiscalizasse o recebimento de objetos frutos de contratualização (BRASIL, 1996). Posteriormente, veio a lei das estatais que, por sua vez, reforçou essa realidade e foi além, dividiu esse trabalho entre duas figuras, um gestor e um fiscal, e impôs a elaboração de um regulamento de licitações e contratos, no qual devem ser especificadas as suas atribuições.

Vale ressaltar que esses atores são mencionados em duas leis federais relevantes e obrigatórias para as entidades públicas nas mais diversas modalidades (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista), bem como, a eles é conferida

importância nesse processo de compras públicas. Nesse sentido, tornou-se imperativo trazer estudos que abordem a gestão e fiscalização, além de seus executores, haja vista ser de grande valia para auxiliar gestores políticos e técnicos no desempenho de suas atividades.

Diante disso, buscou-se como contribuição evidenciar a importância dos gestores e fiscais na execução contratual no âmbito de uma estatal, especificamente a CBTU de Maceió, e trazer ganhos sob a perspectiva de três lentes distintas: acadêmica, gerencial e social.

No que tange à contribuição acadêmica, houve preocupação em enriquecer a área de estudos relativa à etapa de execução contratual, com ênfase para as pessoas que desempenham o papel de gestão e fiscalização dos contratos administrativos de aquisição e prestação de serviços. Isso devido ao fato de ser um tema pouco abordado nos estudos acadêmicos, conforme observado em busca nas bases de dados do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP); em revistas de extrato Qualis elevado, como a Revista de Administração Contemporânea (RAC), Revista de Administração Pública (RAP), e Revista do Serviço Público (RSP); bem como nos anais do Encontro de Administração Pública da ANPAD, entre os anos de 2016 e 2020, demonstrando o quão incipiente o assunto ainda é tratado no nosso país.

Sob o aspecto gerencial, a pesquisa em tela apresentou uma proposta organizacional com o intuito de auxiliar os gestores e fiscais a obterem melhor compreensão sobre os normativos e procedimentos aplicáveis à instituição, aproximando-os das áreas de conhecimento e promovendo otimização da execução dos contratos. Vale ressaltar que, àquelas instituições que trabalhem de forma semelhante, também é possível que este trabalho seja utilizado como referência.

Por fim, ao lançar um olhar mais cuidadoso para a execução dos objetos contratados, pretendeu-se trazer uma reflexão sobre como a disponibilidade, de forma mais clara, de informação sobre o tema pode contribuir com a adoção de uma gestão mais responsável, com melhor utilização dos recursos públicos, a fim de evitar eventuais licitações emergenciais pela perda de prazo de prorrogação e de pagamento que possam vir a gerar multas e juros por parte da entidade pública. Ademais, essas medidas acabam por refletir positivamente na continuidade da prestação do serviço, ao permitir que as pessoas se desloquem com segurança e rapidez pelas localidades atendidas pela via da CBTU Maceió.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para que haja melhor entendimento do tema central deste estudo, decidiu-se dividir este capítulo em quatro subtemas: iniciando com a concepção gerencial dentro da Administração Pública; apresentando, em seguida, as contratações públicas, forma pela qual a administração consegue concretizar seus objetivos; posteriormente, apresentando os conceitos de gestão e fiscalização e suas importâncias nas compras públicas; e, por fim, apresentando a figura do gestor público, bem como suas responsabilidades dentro do processo de contratualização e da atividade de gestão e fiscalização de contratos, esta considerada uma etapa crítica na conclusão do processo de compras.

### 2.1 Práticas gerenciais no contexto da Administração Pública no Brasil

De acordo com Secchi (2009) e Bresser-Pereira (1998), o movimento mundial de reformas administrativas no contexto público emergiu a partir dos anos 80 sob uma conjuntura de crise fiscal, globalização, competição por investimentos privados, demanda por mão de obra qualificada, valorização de preceitos pluralistas e neoliberais, aumento da complexidade de nossas sociedades, dentre outras situações.

Tais circunstâncias deram origem a conhecida *New Public Management* (NPM), que, conforme Hyndman e Lapsley (2016), trouxe como substrato para a administração pública a constante busca pela identificação com práticas de organização, coordenação e gestão próprias de grandes empresas privadas. Funk and Karlsson (2019), ao realizar uma revisão sistemática sobre o tema, apontam o trabalho de Hood (1991) como um dos mais expressivos no assunto.

Hood (1991) passou a estudar o fenômeno ao perceber o crescimento desta abordagem gerencialista desencadeada pelo Reino Unido e, posteriormente, disseminada pelos demais países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O autor identificou como premissas comuns a condução da gestão pública para uma redução do Estado e para a economia dos gastos públicos. Para tanto, as bases do NPM apoiam-se na diminuição ou remoção total das diferenças entre o público e o privado e na ênfase em resultados alcançados.

De maneira geral, baseado na descrição de Pollit (1990), referenciado por Paes de Paula (2005a, p. 56), o modelo predominante, o gerencialismo, sedimenta-se nas seguintes crenças:

- O progresso social ocorre pelos contínuos aumentos da produtividade econômica;
- A produtividade aumenta principalmente através da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas de organização e informação;
- A aplicação das tecnologias se realiza por meio de uma força de trabalho disciplinada segundo o ideal da produtividade;
- O *management* desempenha um papel crucial no planejamento e na implementação das melhorias necessárias à produtividade;
- Os gerentes têm o direito de administrar.

Depreende-se, portanto, que Pollit (1990), Paes de Paula (2005a), associou a melhoria da gestão pública à otimização entre *inputs* e *outputs*, destacando a importância da produtividade e da autonomia concedida ao gestor público, considerando-o como peça fundamental na participação de todo o processo de gerenciamento. Além disso, Bresser-Pereira (1995) mostra que, com a reforma administrativa, a gestão pública intenta legitimar-se perante o cidadão pelo uso de práticas mais eficientes como: controle de resultados e descentralização dos serviços públicos.

O objetivo de trazer esse dinamismo gerencial para o governo repercutiu não apenas no plano administrativo, mas também, no legal quando elevou o termo eficiência a princípio constitucional por meio da Emenda nº 19, de 04 de junho de 1998, incorporando o rol do Art. 37 com os demais princípios – legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (BRASIL, 1998).

Contudo, convém lembrar que, concernente a Santanna (2019), a eficiência não é uma inovação no meio público. Sua primeira impressão surgiu com o Decreto-Lei no 200/1967, no período militar, dando a ideia de que a administração descentralizada, tanto na prestação de serviços públicos quanto na exploração de atividades econômicas, seria semelhante à administração eficiente.

Outrossim, é comum observar na literatura o conceito de eficiência como adequação entre meios e fins, porém, sua definição, nesse contexto, não se esgota no aspecto econômico, mas, como assevera Neto (2017), coleciona uma série de concepções que vão desde a prossecução do interesse público e a realização do bem-estar coletivo, até a rejeição por formalismos. O autor ainda afirma que o princípio da eficiência recebe um conceito pluridimensional e incorpora uma conotação social que consagra o Estado do bem-estar social.

Manzoor (2014), revela uma evolução do conceito, perpassando pelos seguintes entendimentos: inicialmente, relaciona-o ao maior rendimento da produção; em seguida, passa-se a ser considerado uma linha estratégica empresarial; e, por fim, adiciona-se o elemento cidadão, consagrado como maior usuário dos bens e serviços públicos ao considerar o valor de suas expectativas.

A eficiência no contexto da reforma permitiu que a gestão pública voltasse o seu olhar para, conforme Nohara (2012), fazer as coisas direito, atentando-se para a relação desempenho em função dos recursos disponíveis. Acrescido a isso, o termo, para o serviço público, também se relaciona com a “necessidade de se reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.16).

Como impactos observados por essa prática administrativa, houve a criação de estatais como forma de descentralização e a privatização de atividades não exclusivas de estado, canalizando esse custo para investimentos em melhoria dos serviços públicos essenciais, automatização e aprimoramento dos processos e a da racionalização do trabalho como afirmam Santanna (2019), Bresser-Pereira (1998) e Oliveira (2007).

Muito embora o princípio da eficiência seja o norteador da atividade estatal, haja vista dever-se fazer mais com menos, não se pode deixar de ter em mente que sua origem advém da iniciativa privada, relacionando-se com a obtenção de lucros. Nesse sentido, há, segundo Sousa (2016), quem diga que a sua transposição para a gestão pública desconfigura a finalidade do interesse público favorecendo o surgimento de uma tendência economicista.

Frente ao exposto, no cenário da gestão pública, desde o modelo patrimonialista até a reforma administrativa de 1995, o Estado passou a se guiar pelo princípio da eficiência que, ao se distinguir da iniciativa privada, fez suas devidas adaptações para atender propósitos tanto de utilizar melhor seus recursos quanto, principalmente, atender o interesse público na concretização do bem-estar social.

Dessa maneira, pode-se perceber que a reforma administrativa perquiriu reformular a gestão pública por meio de influências do meio privado, especialmente quanto à adequação entre entradas e saídas de recursos para prestar melhores serviços aos cidadãos.

Pliscoff-Varas (2017) manifesta que boa parte das instituições públicas prestam seus serviços através instrumentos contratuais, seja para aquisições de bens, seja pela terceirização de atividades meio, que permitem que aquelas dispendam energias com o que realmente interessa para a população. Como os contratos são artefatos bastante utilizados pela esfera

pública, torna-se relevante trazer seus conceitos, benefícios e discussões sobre o seu uso como forma de incrementar a eficiência da gestão pública.

## 2.2 Contratações públicas

Dentro de uma concepção gerencialista da Administração Pública, o uso da execução indireta, por intermédio de contratos, como meio do Estado realizar suas atividades governamentais, tem-se revelado uma ferramenta bem-sucedida ao perquirir a melhor forma de se atender o bem-estar social. A eficácia desse instrumento pôde ser observada em estudos realizados em países como Estados Unidos, Hong Kong, Brasil e Chile, consoante Vyas (2016), Pliscoff-Varas (2017), Kim (2017), Gomes, Maia, Cardoso, Oliveira e Maia (2018).

Em 1995, no Plano Diretor de Bresser-Pereira já havia indícios de que o contrato era o instrumento ideal para se operar com resultados, assim como trazer certo grau de modernização ao serviço público. Isso porque possibilita também, em igual maneira, a assunção de práticas de planejamento, avaliação e monitoramento da execução do objeto pelo Estado e pelo contratado, seja esse particular ou outra entidade pública.<sup>1</sup>

Os contratos firmados na esfera pública, conforme nos traz a renomada professora de Direito Administrativo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020), podem ser divididos em: contratos da Administração e contratos administrativos. A primeira, em seu sentido amplo, engloba todos os contratos firmados pelo ente público, tanto pela ótica do regime de direito público, quanto pelo de direito privado; a segunda, “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, 2020, p. 491).

Para a referida autora, a relação jurídica desses contratos pode ser distinta a depender do regime jurídico adotado. No caso de um contrato regido pelo direito privado, prevalece a relação de horizontalidade, na qual a Administração se encontra em igualdade jurídica com o particular. Por seu turno, o contrato administrativo, celebrado pelo ente na qualidade de poder público, subjugam-se à verticalidade, colocando-o na posição de supremacia perante o particular contratado.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2020.

A própria lei de licitações e contratos, sem fazer distinção, também trouxe a sua própria definição de contratos, que seria “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação” (BRASIL, 1993)<sup>2</sup>.

Pacheco (2010) pondera que, apesar de ser um instrumento que busca auxiliar na gestão pública concernente ao aumento da eficiência, da eficácia, da qualidade dos serviços e da *accountability*, a sua operacionalização esbarra em lacunas organizacionais como a dificuldade de se definir precisamente o objeto a ser mensurado e a capacidade técnica dos agentes envolvidos no processo.

Vale ressaltar que para a administração pública poder celebrar contratos com entidades externas a ela, existe um amplo processo de contratação, o qual, de acordo com Medeiros (2018), é composto pelas seguintes fases: planejamento do que se pretende adquirir, escolha da proposta mais vantajosa, adjudicação do objeto e, por fim, a fase contratual, na qual a obrigação deverá ser cumprida pelo contratado, que por sua vez, receberá a contraprestação da Administração Pública.

Destarte, ainda que falhas sejam cometidas em fases anteriores à celebração contratual, elas podem influenciar diretamente na eficiência do resultado de todo o processo de aquisição. As principais

decorrem da falta de planejamento, culminado com dispensas em razão do valor fracionadas, contratações emergenciais por desídia, alterações contratuais desnecessárias, dentre outros problemas que podem ensejar a responsabilização do gestor e de todos os envolvidos no processo” (VERASCHINI, 2013, p. 56).

Da mesma forma, os recursos humanos que serão designados para atuar na fase contratual também influenciam no desempenho da avença. O Tribunal de Contas da União (TCU) demonstrou-se preocupado com a questão ao recomendar o constante aperfeiçoamento do processo de capacitação dos servidores sobre o tema, com o propósito de assegurar que estes detenham a qualificação técnica necessária para o exercício de suas atividades<sup>3</sup>.

Nas visões de Almeida, Guarnieri, Goulart, Duarte e Demo (2018), ainda que na presença de desconformidades operacionais no processo de contratação, esta tem demonstrado ser cada vez mais uma atividade estratégica para que o setor público consiga atingir os mais

---

<sup>2</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 25 fev. 2020.

<sup>3</sup> Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=555465>. Acesso em: 24 ago. 2020.

diversos objetivos governamentais em resposta às demandas da sociedade, e não apenas consiga melhorar o seu desempenho em relação aos gastos públicos.

No Brasil, apesar de já haver normatização geral sobre o assunto no aparato constitucional, nos anos 90 foi estabelecido, segundo Pércio (2018), um novo marco legal para as contratações públicas por meio da publicação da Lei 8.666/1993, que conseguiu trazer mudanças, estabelecer e fortalecer regramentos significativos para orientar as contratações efetuadas pelas entidades governamentais.

Entre os dispositivos legais, trazidos pela norma, pode-se observar regramentos diretivos, bem como a presença de procedimentos de compra. Contudo, nos ateremos ao conteúdo do art. 67, no qual se encontra a existência de um agente público que deverá ser legalmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, de forma que o governo consiga se certificar da correta aplicação de recurso público.

Brasil (2016) e Barcelos e Torres (2018) mencionam a posterior Lei das Estatais, cujo objetivo foi desvincular as empresas estatais do regime geral e priorizar a equidade entre as partes envolvidas no intuito de proporcionar maior competitividade a essas instituições. Reforçou-se a imposição da figura do gestor público, na execução do contrato, o qual deverá, de acordo com Brasil (2016), ter suas atribuições e responsabilidades apensadas no regulamento interno de licitações e contratos das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Nesse contexto, verifica-se que é por meio da execução do contrato administrativo que muitas atividades públicas são desempenhadas e que, por imposição legal, existem servidores que serão designados a acompanhar esse processo pós contratual. Entretanto, antes de entender o papel desses agentes dentro do processo de gestão e fiscalização, torna-se relevante conhecer como surgiu essa necessidade, conceitos e importância para as aquisições públicas.

### **2.3 Gestão e fiscalização de contratos**

Em essência, o serviço público se presta por conveniência ou oportunidade pública para atender as necessidades coletivas, prestando serviços tanto de forma direta quanto indireta através da contratação de particulares, visto que nem sempre o Estado consegue cuidar de todas as demandas e com eficiência similar. Santos (2018) mostra que com a execução indireta, surge também a necessidade de o Estado estabelecer mecanismos de controle capazes de verificar se o serviço, de sua titularidade e responsabilidade, estão sendo executados em conformidade com o acordado, além de resguardar o correto destino dos recursos públicos alocados.

Ainda conforme o autor supracitado, essa tentativa de iniciar uma prática de controle sobre os serviços da Administração delegados a terceiros é encontrada no Regime Geral de Licitações e Contratos, Decreto-lei nº 2.300, já no ano de 1986, antes da Constituição atual vigente que prevê no

Art 57. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, especialmente designado.

Parágrafo único. O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. As decisões e providências que ultrapassem a sua competência deverão ser solicitadas a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes (BRASIL, 1986, online).

Pelo dispositivo, percebe-se, como assevera Santos (2017), que ainda há uma tímida participação desse representante da Administração, o qual se resumia basicamente à atividade de registro de ocorrência de falhas na execução contratual, deixando assuntos mais complexos para aqueles mais bem posicionados na escala hierárquica.

O decreto-lei perdurou assim por oito anos, sendo posteriormente revogado pela lei que viria a ser conhecida como a Lei de Licitações e Contratos, promulgada em 1993. Contudo, pela leitura do DL, pode-se notar que seus dispositivos foram transferidos, quase que por completo ao corpo normativo do seu substituto. Este mais robusto e moderno para a época.

Este entendimento ficou estabelecida pela Lei 8.666/1993, que sob a ótica de controle de contratos, firmou que caberia à Administração Pública a obrigação de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos administrativos por ela celebrados, não havendo, portanto, que se discutir a faculdade do gestor público de realizá-la ou não. Trata-se “... de um dever, no sentido de que o Poder Público tem o dever de agir, na medida em que os poderes conferidos à Administração são irrenunciáveis” (SANTOS, 2017, p. 190).

Em 2016, a publicação da Lei 13.303 veio reforçar a postura de salvaguarda do gasto público ao explicitar, em seu art. 40, inciso VII, a gestão e fiscalização como tópico obrigatório a constar no Regulamento Interno de Licitações e Contratos das entidades de personalidade jurídica privada, quais sejam, as estatais.

Com base nos preceitos de Barral (2016), o acompanhamento e a fiscalização de contratos são os aparatos que a Administração Pública utiliza para se certificar de que o objeto contratado será entregue na quantidade, qualidade e no tempo acordado. Com essa finalidade, a Lei 8.666 de 1993 trouxe em seu rol a prerrogativa de se designar servidor público responsável por tais atividades na execução contratual.

Apesar de a lei não estabelecer distinção entre os termos acompanhamento e fiscalização, entende-se que “acompanhar significa estar presente ou manter um sistema de acompanhamento da execução do contrato. Fiscalizar significa verificar se o contrato está sendo executado de acordo com o que foi pactuado” (HAHN, 2011 *apud* MARINHO e CERVERA, 2018, p. 178).

Marinho *et al* (2018), em um contexto mais abrangente, remete o termo “acompanhamento” ao gerenciamento do contrato, ou seja, ao ato de cuidar dos aspectos formais da contratação e que poderia ser exercida por um setor ou servidor. Por outro lado, a fiscalização envolve o cuidado pontual de cada contrato, recaindo sobre um servidor cujos conhecimentos tenham pertinência sobre o objeto convencionado. Não obstante haver omissão legal quanto à possibilidade dessas duas atividades serem desempenhadas por agentes distintos, o TCU considera uma boa prática administrativa, indo ao encontro do atributo da segregação de funções, conforme se extrai do Acórdão nº 2.296/2014P citado por Brasil (2014), Barral (2016), Mota (2017) e Pércio (2020).

Como exemplo de atividades ligadas ao gerenciamento contratual apontam-se: a atualização do valor contratual, a prorrogação, o controle de vigência, a documentação, os pagamentos, os acréscimos e supressões etc. Já a fiscalização, em conformidade com Alves (2004) e Mota (2017), engloba: os atos de verificar qualidade e quantidade, os salários efetivamente pagos, atestar se o objeto está de acordo com o que foi contratado, *in loco*, entre outros.

Meirelles, Filho, Burle e Guideti (2016), elucidam ainda que o acompanhamento da execução contratual pode ser desdobrado em cinco fases: fiscalização, orientação, interdição, intervenção e aplicação de penalidades, discriminadas no Quadro 1 a seguir.

**Quadro 1** - Fases da execução contratual

<b>Fiscalização</b>	Verificação <i>in loco</i> do material e do trabalho contratado, no qual admitem-se testes que comprovem o seu real funcionamento.
<b>Orientação</b>	Estabelecimento de normas e diretrizes que condicionam a execução do objeto.
<b>Interdição</b>	Documento formal cujo objetivo é paralisar obra, serviço ou fornecimento que esteja em desconformidade com o acordado.
<b>Intervenção</b>	Ocorre devido a uma falha da contratada que venha a trazer prejuízos ao serviço público. A Administração assume a direção da execução, durante a vigência do contrato.
<b>Aplicação de penalidades</b>	Medida auto executória, garantida prévia defesa, quando a Administração verifica inadimplência do contratado ou qualquer outro descumprimento de obrigações a seu cargo.

Fonte: Meirelles *et al* (2016, p. 259-261).

Apesar da delimitação dessas etapas, Pércio (2020) ressalta que é importante a forma de operacionalizar o acompanhamento da execução contratual estar alinhada com as necessidades e características da entidade administrativa. Além disso, destaca a necessidade de adotar um controle formal, transparente e efetivo.

Frente a todos esses cuidados doutrinários e normativos entende-se que a execução do contrato é considerada a fase mais crítica de toda a avença, visto que é o momento no qual a Administração precisa se assegurar de mecanismos que proporcionem um ambiente de sintonia entre os dois polos, contratante e contratado, de forma que o objetivo público seja alcançado e percebido positivamente pela sociedade. Assim, apesar de o arcabouço legal não ser explícito quanto à elaboração de um manual, tal ato é visto, por Espinoza (2016) e Pércio (2020), como boa prática administrativa.

Percebe-se a existência de um arcabouço legal e de iniciativas dentro das próprias entidades governamentais para melhorar o processo envolvido nas aquisições públicas. Contudo, normas por si só não fazem a diferença, sendo necessária a atuação e comprometimento do agente público devidamente designado para tal feito. Diante disso, torna-se relevante caracterizar esses servidores que irão gerir a execução contratual, exigida legalmente, na persecução dos objetivos atrelados às aquisições públicas.

## **2.4 Gestor público e a gestão e fiscalização de contratos**

Santos (2017) destaca que, com as transformações do cenário mundial, muitas das práticas gerenciais adotadas na iniciativa privada passaram a ser incorporadas ao setor público, principalmente no que tange à economicidade e eficiência no uso dos recursos. Nesses moldes, cada vez mais as entidades governamentais têm demandado gestores que tenham entre suas competências a capacidade de planejamento, de solucionar problemas, conhecimento técnico, proatividade e inovação para obter resultados que reflitam positivamente no desempenho organizacional (OCDE, 2019a<sup>4</sup>; OCDE, 2019b<sup>5</sup>).

Com a inserção do princípio da eficiência no conjunto de princípios constitucionais, agir somente de acordo com a legalidade tornava-se limitante ao desempenho dos servidores, como afirma Meirelles et al (2016). A novel função administrativa viria a exigir, por parte desses

---

<sup>4</sup> Disponível em: <https://doi.org/10.1787/ef660e75-en>. Acesso em: 25 fev. 2020.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://doi.org/10.1787/a1b203de-en>. Acesso em: 25 fev. 2020.

agentes, postura também voltada à busca pelo alcance de resultados afirmativos e satisfatórios no sentido de atender às demandas da comunidade. Por esse prisma, a convergência entre conhecimento legal e técnico dos gestores públicos pode proporcionar qualidade e as ações governamentais mais efetivas.

Em relação à figura do gestor público, Mukhtar (2015) defende que ele não se limita aos detentores de cargos de altas patentes ou eletivos, antes, considera-se também aquele que ocupa posição de guardar, proteger e gerenciar a *res* pública, independente se detentor de cargo estratégico ou não. Portanto, um servidor que se encontra na base, mas, tenha sob sua responsabilidade o cuidado de um ativo público vislumbrando o seu melhor uso, poderia ser considerado um gestor público.

Assim, esse indivíduo assume parte fundamental perante a sociedade, uma vez que suas atitudes influenciam diretamente no desenvolvimento do país. Além disso, pode intervir nas mais variadas atividades dentro da estrutura governamental, como na administração de uma entidade, de uma unidade setorial e, até mesmo, em níveis menores, como na gestão de contratos de fornecimento ou de serviço.

Para Araújo, Alves-filho e Costa (2017), espera-se nesse cenário que o servidor incorpore competências gerenciais voltadas ao trabalho em equipe, resolução de conflitos, capacidade de negociação, familiaridade com ferramentas tecnológicas, flexibilidade, saber tomar decisões, articular interesses, entre outras.

Essas competências, de maneira geral, permitem que o gestor público possa desempenhar, em sua rotina, atividades de planejamento e supervisão, acompanhamento e avaliação da execução do trabalho alocado como de sua responsabilidade, coadunando com as atribuições elencadas por Reis e Matos (2012), a saber:

dentre as suas atribuições, o gestor público é o responsável por assessorar, planejar, tramitar nos processos deliberativos e decisórios, coordenar ações e avaliar programas e políticas públicas em organizações estatais e não estatais, nacionais ou internacionais. Sua atuação é vista em todos os níveis governamentais - União, estados e municípios - em que há utilização de recursos empenhados para a produção de bens públicos (SACHS, LOPES & DOWBOR, 2010 *apud* REIS E MATOS, 2012, p. 299).

Outro ponto a ser mencionado é que o gestor público deve seguir os princípios elencados no art. 37 da Constituição Federal, bem como o código de conduta do agente público que, entre os deveres dispostos, destacam-se a probidade e o zelo no desempenho de suas atribuições. Já no que concerne às suas responsabilidades, estas encontram-se espalhadas por diversos ordenamentos jurídicos, como a Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e em

normas mais específicas, como a Lei de Licitações e Contratos, Lei das Estatais e Instruções Normativas como a IN 05 de 2017, da SEGES/MPDG, referenciadas em Brasil (1988), Brasil (1993), Brasil (2000), Brasil (2016) e Brasil (2017a).

Em relação à gestão e fiscalização de contratos, a Lei de Licitações e Contratos impõe que a administração pública deve designar um representante para realizar o acompanhamento e fiscalização da execução contratual, permitido que terceiros possam assisti-lo ou subsidiá-lo de informações pertinentes à atribuição, como se observa em Brasil (1993).

Essa designação, de acordo com Brasil (2017a), poderá ser feita mediante ato normativo próprio de cada entidade de acordo com seus processos de trabalho e estrutura organizacional. O TCU aponta que, preferencialmente, sejam escolhidos servidores ocupantes de cargos efetivos, por meio de ato formal, documentado e que deverá, conforme Pércio (2018), fazer parte do processo de contratação. Outro ponto que merece relevância é que os servidores precisam ser cientificados de sua designação de forma expressa.

No acórdão 2831/2011, o TCU ressaltou a necessidade de considerar a carga de trabalho atribuída aos agentes, uma vez que eles atuam concomitantemente com suas atividades do cargo original e a sobrecarga pode trazer impactos negativos à efetividade da execução contratual (BRASIL, 2011b)<sup>6</sup>. Foi apontado no relatório de auditoria de uma estatal que, a grande maioria dos fiscais, se responsabilizava por até quatro contratos, sendo que 10% fiscalizavam de cinco a oito contratos, e cerca de 2% de nove a doze. Em casos mais extremos, havia fiscal atuando em 31 contratos. Assim, recomendou-se a avaliação desses quantitativos como forma de mitigar o risco dessa atividade.

A IN 5/2017 SEGES<sup>7</sup> impõe que é preciso observar a compatibilidade entre a complexidade de fiscalização e as atribuições do cargo, assim como a quantidade de contratos alocadas por servidor e sua capacidade para desempenho das atividades. Por outro lado, mesmo considerando esses requisitos, o mesmo instituto normativo afirma que o encargo de gestor ou fiscal não pode sofrer recusa, visto não se tratar de uma ordem manifestamente ilegal. Todavia, caso perceba que possui limitações para o exercício da atividade, é direito informá-las ao superior para que este tome as devidas providências, tais como: nomear outro servidor, ou

---

<sup>6</sup> Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/conses/tcu\\_ata\\_0\\_n\\_2011\\_44.pdf](http://www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/conses/tcu_ata_0_n_2011_44.pdf). Acesso em: 01 abr. 2021.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 25 fev. 2020.

providenciar capacitação, sob pena de responsabilização por eventuais danos ocorridos, como asseveram BRASIL (2017a), Mota (2017) e Pércio (2018).

Indo de encontro à impossibilidade de recusa, Alves (2004) acrescenta que esta seria possível sob duas circunstâncias: quando estiver na condição de impedido (possuir grau de parentesco com o contratado), ou sendo suspeito (quando há algum vínculo de amizade, inimizade, estar em débito ou tiver qualquer tipo de interesse sobre o objeto).

A capacitação dos servidores é considerada primordial para o desempenho de suas atividades, tendo em vista que há uma série de exigências legislativas e técnicas que envolvem o processo de execução contratual. Marinho (2013) aponta que deve haver constante atualização e desenvolvimento de competências para que possam desenvolver suas atividades de forma adequada com a finalidade de resguardar o erário público. Vieira (2014) reitera que o conhecimento legislativo, doutrinário e jurisprudencial, especialmente os provenientes do TCU, seria o mínimo que esses agentes deveriam possuir. A IN nº5/2017 traz um rol de responsabilidades ao longo do seu texto, diferenciando as atividades de gestor e de fiscal, conforme o Quadro 2:

**Quadro 2 - Atribuições típicas de gestor e fiscal**

<b>Gestor</b>	<b>Fiscal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompanhamento gerencial do contrato;</li> <li>• Coordenar a fiscalização;</li> <li>• Procedimentos referentes à garantia (execução, depósito, desconto);</li> <li>• Análise de relatório gerado pela fiscalização, e em caso de irregularidades, encaminhar para abertura de processo sancionatório;</li> <li>• Recebimento definitivo do objeto</li> <li>• Prestar apoio à instrução processual e encaminhar documentação pertinentes a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, sanção, extinção, dentre outros;</li> <li>• Verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas;</li> <li>• Assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompanhamento da execução <i>in loco</i>;</li> <li>• Avaliar a execução do objeto nos moldes contratados;</li> <li>• Aferir quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação do serviço;</li> <li>• Registrar ocorrências acerca da execução contratual e, no caso de essas exigirem decisões e providências que ultrapassem sua competência, encaminhar ao gestor, que acionará o seu superior em tempo hábil para adoção de medidas saneadoras;</li> <li>• Realizar recebimento provisório dos serviços;</li> <li>• Elaboração de relatórios periódicos e demais documentos de fiscalização, a serem enviados ao gestor para análise e posterior anexação ao processo;</li> <li>• Colaborar para instrução de procedimentos de modificação contratual (prorrogação, reajustes, sanções, rescisão).</li> </ul>

Fonte: BRASIL (2017) e PÉRCIO (2018).

Para auxiliar o desempenho dessas atribuições, o TCU, no acórdão 748/2011, acrescenta a necessidade de se adotar instrumentos de subsidiem a atuação dos gestores e fiscais, como o

uso de relatórios periódicos acerca do acompanhamento e anotações em registro próprio das possíveis ocorrências no intuito de evitar deficiências durante a etapa de execução contratual. A inexistência de tais métodos implica na “falta de garantia de integridade, de confiabilidade e de disponibilidade das informações produzidas ao longo da execução contratual, afrontando norma contida no parágrafo primeiro do art. 67 da Lei n. 8.666/1993” (BRASIL, 2017b, p. 234).

A utilização desses métodos, incluindo um manual técnico de gestão e fiscalização, poderia contribuir positivamente para o desempenho da atividade. Silva (2015) nos mostra que a utilização desse instrumento é uma maneira de estabelecer padrões de controle, cuja finalidade é facilitar o acompanhamento do contrato, assim como contribuir para o registro de conhecimento na instituição.

De forma semelhante sugerem Espinoza, Amaral e Silva (2016):

[...] elaborar um único documento, o manual, onde o mesmo fosse feito de acordo com o perfil do público-alvo, geraria uma redução dos gastos públicos, otimização dos processos, evitando o retrabalho e facilitando então o processo decisório. Além disso, seria possível mostrar como o documento escrito é essencial para uma gestão do conhecimento, por meio desse é possível criar, reter, disseminar e aplicar o conhecimento, buscando uma melhoria da qualidade dos serviços públicos além de uma maior integração entre seus usuários. (ESPINOZA, AMARAL e SILVA, 2016, p. 3).

Essa prática já é observada na Administração Pública em entidades como: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares do Hospital Universitário de Brasília (EBSERH/HUB-Unb); Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Supremo Tribunal de Justiça (STJ); Corregedoria Geral da União (CGU), entre outras.

No tocante ao lócus desta investigação, a CBTU (2020f), em seu regulamento interno de licitações e contratos (RILC), acrescenta que a nomeação deverá recair sobre os servidores que estejam devidamente capacitados em gestão e fiscalização de contratos, inclusive com a designação de substitutos, que deverão atuar nas ausências dos titulares, como férias, licenças, viagens, entre outros.

Com o fito de auxiliar no desempenho da execução da gestão e fiscalização e para que estas ocorram da maneira esperada pela instituição, o RILC da CBTU (2020f) acrescenta que os designados devem se valer dos seguintes documentos: instrumento contratual, termo de referência, proposta da contratada, instrumento convocatório, estudo preliminar e norma administrativa de gestão e fiscalização de contratos.

Além disso, devem ser observadas instruções normativas internas, esparsas, que estabelecem rotinas, competências e responsabilidades referentes à gestão e fiscalização, encerramento de contrato, garantia e pagamento, visto que o RILC traz poucos dispositivos sobre o tema. A CBTU (2019) afirma que, em caso de se aplicar sanção por algum descumprimento de cláusula, é preciso consultar o Manual Disciplinar, que dispõe sobre qual a conduta a ser tomada neste cenário.

Diante disso, vislumbra-se, pela produção normativa, que a entidade procura dispender esforços na regulamentação das atividades de gestão e fiscalização contratual, perpassando pela atuação das pessoas designadas para tal feito, pelas considerações acerca dos fatores de influência em seu desempenho e no seguimento das normas legais, internas e externas.

Sendo assim, para melhor entender a atuação desses gestores na fase de execução contratual e consolidar a fundamentação teórica até aqui desenvolvida, serão expostos, no capítulo seguinte, os procedimentos metodológicos que orientaram esta investigação.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção serão apresentados quais métodos e técnicas foram utilizados para viabilizar a execução desta pesquisa sob a seguinte disposição: tipo de pesquisa, participantes e *locus*, forma de coleta e sistematização de dados e, por fim, como esses dados foram analisados e discutidos nos resultados.

#### 3.1 Tipo de pesquisa

De acordo com o seu objetivo, Alyrio (2009) estabelece divisão em três tipologias para pesquisa: exploratória, explicativa e descritiva. Nessa conceituação, esta pesquisa caracterizou-se como exploratória, pois, teve como objetivos examinar um tema pouco estudado bem como realizar descobertas quanto a influência que a atuação dos gestores e fiscais exercem sobre o processo de gestão e fiscalização na execução de contratos administrativos no âmbito da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), sediada de Maceió para, com base nos resultados obtidos, propor sugestões de melhoria.

Em relação à abordagem, Creswell (2010) distingue os projetos de pesquisa em três categorias: qualitativa, quantitativa ou mista. Nessa perspectiva, pode-se considerar que este trabalho assumiu caráter qualitativo em virtude de apresentar aspectos da realidade da CBTU Maceió, centrado na explicação e dinâmica de trabalho dos gestores e fiscais da companhia, no intuito de compreender o fenômeno aqui delimitado pela questão-problema, sob a ótica da análise de conteúdo.

#### 3.2 Unidade de análise

Conforme Flick (2013), após definir claramente o problema de pesquisa, o próximo passo é determinar quais “grupos, casos ou campos devem ser integrados ao seu estudo” (FLICK, 2013, p. 57) e por que foram escolhidos. A CBTU Maceió foi selecionada por se tratar de uma estatal federal, característica relevante para as pesquisas desenvolvidas no âmbito do PROFIAP, singular em sua atividade no estado de Alagoas, alto impacto social e de fácil acesso a dados internos, assim como aos empregados, devido ser o ambiente de trabalho da autora desta pesquisa.

Definida a unidade de análise, o estudo seguiu para delimitar o grupo participante, sobre quem os dados foram coletados, consoante Sampieri, Collado e Lucio (2013). Desta feita, a

pesquisa foi composta por 26 empregados, entre efetivos e comissionados, da CBTU de Maceió, que se encontravam designados como gestores e/ou fiscais de contratos administrativos até o dia trinta de abril de dois mil e vinte e um. Tem por objeto prestação de serviços passíveis de prorrogação, conforme exigência do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da CBTU (RILC/CBTU), pela Lei 13.303/2016 e pela IN nº 5 de 2017, da SEGES.

A delimitação do objeto de contrato baseou-se na colocação de Pércio (2020) para quem, no que tange ao fornecimento de bens, a pronta entrega não necessita de atuação intensiva de fiscalização, bastando a nomeação de um encarregado que fará o pronto recebimento e conferência. Assim, entende-se que concentrar a pesquisa em gestores e fiscais de contratos de maior complexidade e atividades mais diversificadas pôde contribuir de maneira mais substancial ao estudo em questão.

Como critério de inclusão para participar da pesquisa, o empregado, seja este comissionado ou efetivo, deveria estar designado como gestor ou fiscal, por meio de resolução interna publicada na intranet, conforme rito estabelecido no Regulamento Interno de Licitações e Contratos da CBTU Maceió.

Já, como critério de exclusão, foi necessário que o empregado ainda fizesse parte do quadro de funcionários da empresa quando da aplicação do questionário, caso este que não foi observado, visto que todos os designados ainda estavam ligados à empresa. Também poderia ser excluído aquele que discordasse de participar por motivos pessoais ou diversos, que foi o caso de um empregado.

### **3.3 Métodos de coleta dos dados**

Na etapa de coleta de dados, foi realizada pesquisa por meio de documentos que, segundo Cellard (2008), possibilita entender fatos passados que de outra forma seria impossível, haja vista a memória humana ser incapaz de manter as informações inalteradas, sem considerar a possibilidade de esquecimento, por determinado espaço temporal.

Com base em Oliveira (2007), os dados documentais podem ser obtidos por meio de fontes primárias e secundárias. Essa divisão representa o modo como o pesquisador e sujeito/fato se relacionam. Ele define que são considerados fontes primárias os dados originais, os quais se relacionam diretamente com o objeto de estudo a ser analisado pelo pesquisador, enquanto as fontes secundárias representam dados trabalhados por outros estudiosos e disponíveis para a comunidade científica.

Assim, como fonte primária optou-se pelo emprego de entrevista. Para Oliveira, Oliveira, Morais *et al* (2016), a escolha da forma como se coletará os dados que subsidiarão o trabalho é uma escolha metodológica do pesquisador, e que, dentre as técnicas por ele apresentadas, decidiu-se pela utilização da entrevista pelos seguintes motivos: obtenção de respostas mais precisas, saneamento imediato de dúvidas, possibilidade de esclarecer melhor o que está sendo perguntado, além de permitir, na mesma técnica, a utilização de questões semiestruturados.

Assim, propôs-se a construção de um roteiro de entrevista, dividido em duas partes, como se vê no Quadro que segue:

**Quadro 3** - Divisão do roteiro de entrevista

<b>Divisão</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Nº Questões</b>
Parte 1	Traçar o perfil sociodemográfico dos participantes de modo possa ser feita uma contextualização do universo participante da pesquisa	6
Parte 2	Dividida em três subpartes compostas de questões abertas relacionadas aos objetivos específicos propostos, as quais buscarão compreender:	-
	- o nível de conhecimento normativo-técnico;	5
	- investigar as práticas de gestão que porventura existam; e	4
	- perceber lacunas que possam ser identificadas como oportunidades de melhoria que venham a contribuir com o melhor desenvolvimento de gerenciamento e fiscalização dos contratos administrativos da CBTU Maceió.	3

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2021).

Para verificar clareza e objetividade quanto aos propósitos da pesquisa, considerando a classificação de validade feita por Hair, Babin, Money e Samouel (2005), optou-se por realizar pré-testes, escolhendo-se cinco participantes, com a finalidade de alinhar o conteúdo das perguntas às respostas buscadas para responder os objetivos definidos neste trabalho.

As entrevistas ocorreram no mês de maio de 2021. Dos 26 empregados, entre gestores e fiscais de contratos, 21 optaram por fazê-la via presencial e um, por falta de tempo, solicitou que o roteiro de perguntas fosse encaminhado por e-mail. Outro optou, formalmente, por não participar, e três não se manifestaram, sem justificativa. Ressalta-se que constantemente foram feitos contatos por telefone, encaminhamento de e-mails e solicitação de ajuda aos superiores (Superintendente, Gerentes e Coordenadores) para que informassem suas equipes no dia a dia e em seus grupos de whatsapp sobre a realização e importância da pesquisa.

As entrevistas presenciais foram gravadas, com autorização dos participantes, totalizando 9 horas, 23 minutos e 17 segundos de gravação, que posteriormente foram transcritas em arquivo de texto, manualmente. Essa transcrição respeitou as normas de aplicação de pesquisa com pessoas e também foi submetida ao comitê de ética e aprovada por meio do registro CAAE 40624220.5.0000.5013.

Devido à pandemia, encontrou-se dificuldades para contactar os sujeitos de pesquisa, visto que os empregados se encontram, desde março de 2020, parte em sistema de revezamento, parte em home office obrigatório. Outrossim, nenhum convidado demonstrou interesse em realizar a entrevista por via remota – videoconferência ou telefone, seja por preferirem a forma pessoal ou por não se sentirem confortáveis com o uso de ferramentas tecnológicas.

Quanto aos que demonstraram interesse em contribuir com a pesquisa, estes prontamente marcaram horário e se organizaram para vir à sala de contratos para responderem às entrevistas, as quais tiveram duração média de 25 minutos cada.

Como fonte secundária, os dados foram extraídos de institutos legais como a Constituição Federal de 1988, Lei 8.666/1993, Lei 13.303/2016 e a Instrução Normativa nº 5 de 2017 da SEGES (Secretaria de Gestão), bem como o regulamento interno de Licitações e Contratos (CBTU, 2020), que se encontra disponível ao público pelo site institucional<sup>8</sup> e instruções normativas próprias da empresa pesquisada, as quais remetem ao tema Gestão e Fiscalização de Contratos constantes na intranet.

### **3.4 Método de análise de dados**

A análise de dados qualitativos de conteúdo “é um dos procedimentos clássicos para analisar o material textual, não importando qual a origem desse material” (FLICK, 2009, p. 291). Essa técnica busca, em conformidade com Chizzotti (2006), entender ceticamente a essência das comunicações, seu conteúdo e significações explícitas ou implícitas. Nesse interim, Bardin (2016) expõe sobre a necessidade de se transcender às incertezas e descobrir a verdade dentro do que se questiona e divide a análise de conteúdo em três fases distintas explicitadas no Quadro a seguir:

---

<sup>8</sup> Site Institucional da CBTU – [www.cbtu.gov.br](http://www.cbtu.gov.br).

Quadro 4 - Fases da Análise de Conteúdo

<b>Fase</b>	<b>Conceito</b>	<b>Atividade relacionada</b>	<b>Atividades realizadas</b>
Pré-análise	Trata-se literalmente da organização dos dados, com o objetivo de torná-los operacionais e sistematizar as ideias iniciais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transcrição das entrevistas com editor de texto;</li> <li>- Leitura flutuante do material coletado.</li> </ul>	- Para realizar a leitura individual, optou-se pela ajuda do Atlas.ti a título de organização do material.
Exploração do material	“Consiste essencialmente de operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (BARDIN, 2016, p. 131);	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Extração de parte dos textos e definição de códigos;</li> <li>- Definição de categorias;</li> <li>- Destaque de citações.</li> </ul>	- O material foi observado pela ótica de duas categorias analíticas quanto aos aspectos normativos e gerenciais; foram feitas seleções de trechos classificados dentro de um conjunto de 91 códigos, sendo 11 deles definidos como famílias de códigos que se relacionavam com os demais por meio de <i>links</i> para dar sentido às respostas frente ao embasamento teórico aqui abordado.
Tratamento dos resultados obtidos e interpretação	Etapla em que os dados tornar-se-ão significativos e válidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mapeamento de frequências dos códigos;</li> <li>- Elaboração de comentários sobre pontos controversos;</li> <li>- Geração de redes de códigos;</li> <li>- Extração e utilização de citações para servirem de fundamentos de análise.</li> </ul>	- Após identificadas as frequências dos códigos foram feitas extrações de citações para corroborar com os resultados das análises.

Fonte: Bardin (2016).

Vale ressaltar que, apesar do Atlas.ti ter diversas funcionalidades que auxiliam na análise de conteúdo, para esta pesquisa, o software em questão foi utilizado apenas como um meio de organizar as transcrições, bem como foram geradas figuras que permitem a melhor visualização dos resultados pelo leitor.

Com o propósito de tornar os dados coletados significativos, dentro da técnica de análise de conteúdo, considerou-se conveniente realizar o procedimento de categorização de Bardin (2016) por meio da classificação de elementos constitutivos de um conjunto e seu reagrupamento mediante critérios anteriormente definidos. Deste modo, a partir dos objetivos específicos definidos no início deste trabalho e, com o escopo de facilitar a operacionalização

da análise dos dados, foram definidas *a priori* duas categorias de análise: conhecimento normativo-técnico e práticas de gestão, delineadas no Quadro que segue.

**Quadro 5 - Categorias de análise**

<b>Categoria de análise</b>	<b>Definição Constitutiva</b>	<b>Definição Operacional</b>	<b>Referencial Teórico</b>	<b>Objetivo específico correspondente</b>
Conhecimento Normativo-técnico	Compreensão sobre os mandamentos legislativo, doutrinário e jurisprudencial e das atividades de gestão e fiscalização (MARINHO, 2013; VIEIRA, 2014)	Domínio das instruções normativas internas referentes a gestão e fiscalização, garantia, execução contratual; as leis e instruções gerais pertinentes a gestão e fiscalização de contratos no âmbito federal (Lei 8.666/1993; Lei 13.303/2016; IN 5 SEGES 2017a; RILC CBTU; Manual Disciplinar).	TCU Acórdão 2296/2014 – Plenário (2014) VIEIRA (2014); MEIRELLES <i>et al</i> (2016)	Identificar o nível de conhecimento dos empregados quanto aos atos normativos que guiam as atividades desempenhadas pelos gestores e fiscais na fase de execução contratual;
		Participação em curso de capacitação/reciclagem em gestão e fiscalização de contratos.	MARINHO (2013); PÉRCIO (2020); Instrução Normativa nº 5 SEGES (2017a); Regulamento Interno de Licitações e Contratos da CBTU (2020)	
		Conhecimento de quais são as suas atribuições na gestão/fiscalização; saber distinguir a atividade de gestor da de fiscal.	Instrução Normativa nº 5 SEGES (2017a); PÉRCIO (2020); MARINHO <i>et al</i> (2018); Acórdão nº 2.296/2014P (2014)	

		Domínio das competências técnicas e gerenciais desejáveis, tais como capacidade de planejamento, de solucionar problemas, conhecimento técnico, proatividade e inovação, trabalho em equipe, capacidade de negociação, familiaridade com ferramentas tecnológicas, flexibilidade, saber tomar decisões e articular interesses.	ARAÚJO, ALVES-FILHO E COSTA (2017); REIS E MATOS (2012); OCDE (2019a); OCDE (2019b)	
Práticas de gestão	Uso de instrumentos de gestão que garantam a integridade, confiabilidade e disponibilidade das informações produzidas ao longo da execução contratual (BRASIL, 2011a; BRASIL, 2017).	Verificação de compatibilidade entre cargo e objeto do contrato e compatibilidade com a carga de trabalho já atribuída.	ALVES (2004); Instrução Normativa nº 5 SEGES (2017); MOTA (2017); PÉRCIO (2020)	Investigar práticas de gestão e fiscalização já adotadas;
		Identificação de método próprio de gestão/fiscalização que auxilie a operacionalização da atividade.	TCU Acórdão nº 748/2011 (2011a); Instrução Normativa nº 5 SEGES (2017); PÉRCIO (2020)	
		Uso de documentos auxiliares dispostos no RILC CBTU na gestão e fiscalização do objeto contratual.	Regulamento Interno de Licitações e Contratos da CBTU (2020), PÉRCIO (2020).	
		Subsídio institucional de suporte/apoio para que o gestor/fiscal desempenhe suas atribuições com maior eficiência, e caso haja esse apoio, se ele satisfaz as suas necessidades.	Regulamento Interno de Licitações e Contratos da CBTU (2020); Manual Disciplinar da CBTU (2019)	

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2021).

A confidencialidade e questões sensíveis precisaram ser consideradas neste trabalho, visto que algumas falas sobre experiências e setores identificariam o participante. Diante disso, foi preciso adotar estratégias a fim de preservar o anonimato, como defendem Azevedo, Carvalho, Fernandes-Costa, Mesquita, Soares, Teixeira e Maia (2017). Nesse sentido, identificou-se os entrevistados como “Participante”, seguido de um dos números de 1 a 28, de acordo com a ordem alfabética de seus nomes. Quanto aos setores em que desempenham suas

atividades, as gerências foram dispostas como “Gerência”, seguida de números de 1 a 3 e, finalmente, as coordenações como “Coordenadoria”, acompanhada de números de 1 a 9.

Por fim, para embasar a propositura de sugestão de melhoria trazida no quarto objetivo específico, além das informações geradas a partir das análises de dados anteriores pertencentes às categorias definidas, foram estruturadas três perguntas, conforme consta no quadro 2, parte dois, terceiro bloco; as quais tiveram o intuito de buscar, na opinião dos participantes, lacunas e oportunidades de melhoria que eles mesmos já tenham identificado em algum momento e que resolvidas poderiam implicar em aprimoramento significativo no desempenho da gestão e fiscalização contratual na CBTU, Maceió.

#### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Antes de discutir a atuação dos gestores e fiscais na execução dos contratos administrativos da CBTU Maceió, viu-se a importância de apresentar uma breve explicação sobre o *locus* de trabalho dos participantes, com vistas a ilustrar para o leitor sobre o que é a CBTU.

Sucessora da Rede Ferroviária Federal S.A., a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) foi constituída por meio do Decreto-Lei nº 89.396, de 1984, como pessoa jurídica de direito privado na modalidade sociedade de economia mista com administração pelo governo federal. Tem como objetivo executar programas de governo na área de mobilidade urbana mediante exploração comercial de serviços de transporte ferroviário. Entre suas atribuições também estão atividades de planejamento, estudos, projetos, construção e implantação desse modal, tudo em consonância com a política governamental de transportes.

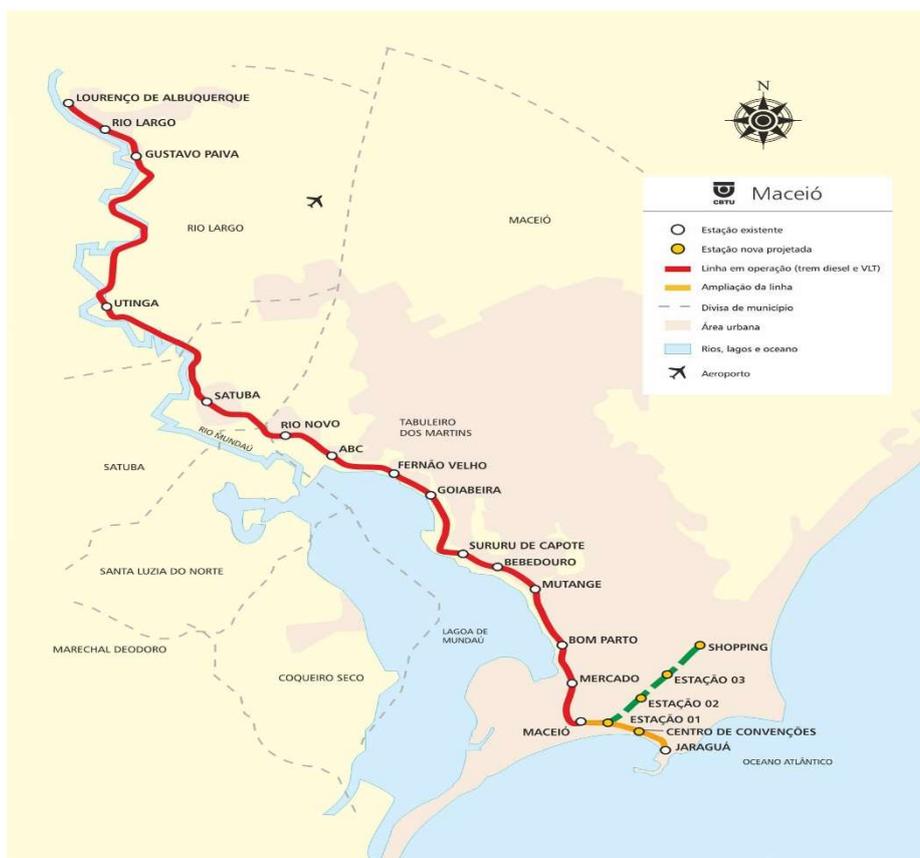
Além da Superintendência de Maceió, a CBTU conta com operação em outras quatro capitais: Belo Horizonte, Recife, João Pessoa, Natal. Além disso, possui uma unidade administrativa no Distrito Federal. A seguir, no Quadro 6, apresenta-se a composição do sistema ferroviário da CBTU, a saber:

**Quadro 6** - Malha ferroviária da CBTU atualmente em operação

<b>Regional</b>	<b>Extensão da via (km)</b>	<b>Estações</b>	<b>Municípios atendidos</b>	<b>Passageiros/dia</b>
Recife	71	37	4	400.000
Belo Horizonte	28,1	19	2	210.000
Natal	56,2	23	4	14.300
Maceió	32	15	3	11.000
João Pessoa	30	12	4	7.000

**Fonte:** CBTU (2020b); CBTU(2020c); CBTU(2020d); CBTU(2020e); CBTU(2021).

**Figura 1-** Mapa ferroviário do sistema Maceió



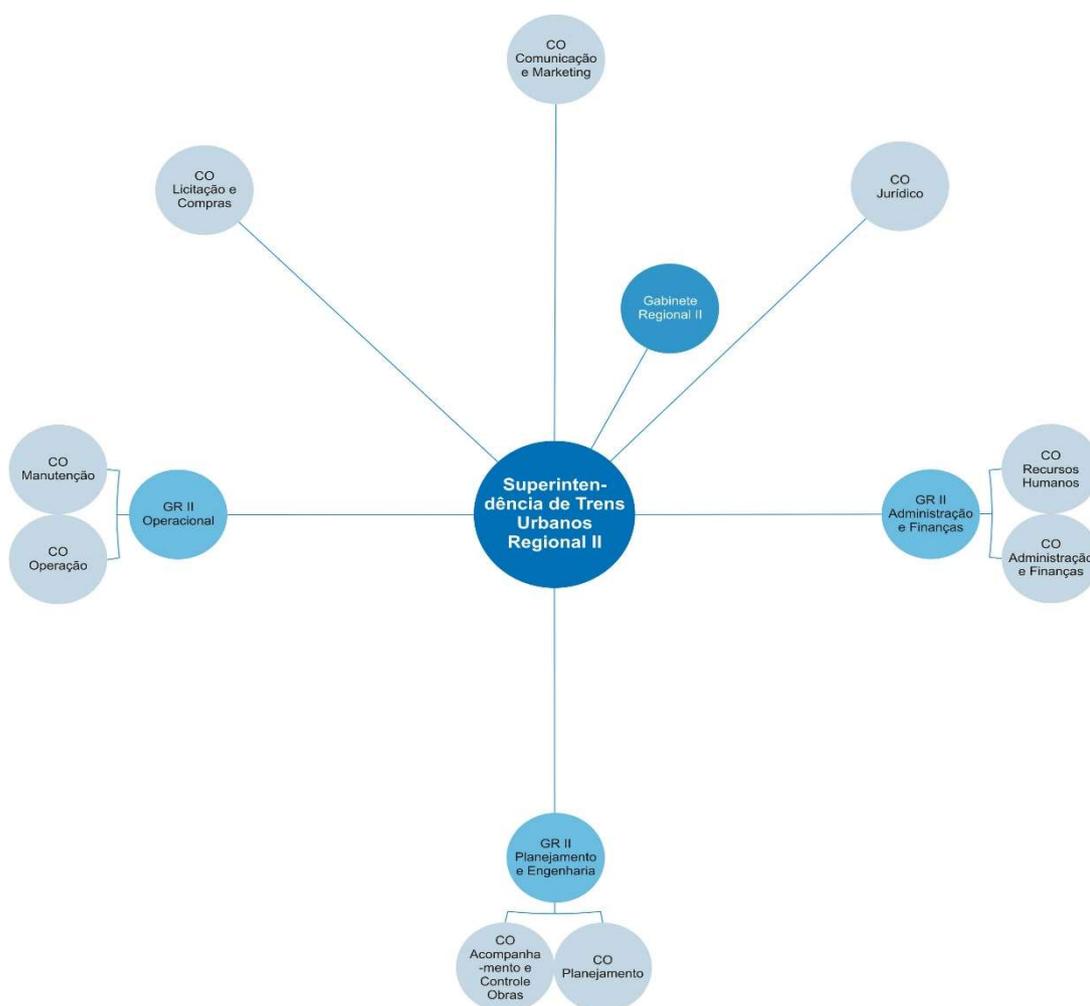
**Fonte:** CBTU (2020e).

Desde 2016, a instituição passou por mudanças com o intuito de ampliar sua atuação social e trazer agilidade na tramitação e deliberação de decisões internas. Entre elas, destacam-se: a mudança de vinculação ministerial, deslocando-se do Ministério dos Transportes para o Ministério do Desenvolvimento Regional, que se encontra vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional; e a ocorrência de alteração em sua estrutura jurídica, tornando-se Empresa Pública, como vê-se em CBTU (2020a).

Conforme observado no quadro 6, a regional Maceió, que se encontra no Estado de Alagoas, é a terceira maior em expansão, com 32 km de malha ferroviária situada em três municípios – Maceió, Satuba e Rio Largo. Quanto ao número de pessoas transportado por dia, encontra-se na quarta posição, com 11.000 passageiros. Importante salientar que, assim como as demais, a CBTU Maceió herdou a maior parte de sua malha ferroviária da antiga Rede Ferroviária Federal S.A, com exceção da expansão até o bairro de Jaraguá, que se deu em 2016, abrangendo bairros mais antigos, população de baixo poder aquisitivo e baixo potencial de crescimento e desenvolvimento.

A Superintendência de Maceió conta com a atuação de 209 empregados, estando oito desses afastados por motivos legais. Os demais estão distribuídos pelas gerências e outras unidades, como é possível perceber no organograma abaixo:

**Figura 2 - Organograma da CBTU/MAC**



#### Legendas

GR II - Gerência Regional II  
CO - Coordenação Operacional

**Fonte:** CBTU (2020g).

Observando-se sua composição, pode-se verificar que a CBTU/MAC tem a Superintendência como unidade central de comando. Ligadas a ela, tem-se três coordenadorias

– Jurídica, Marketing e Licitação e Compras, assim como o Gabinete. Além delas, existem ainda três gerências – operacional, administração e finanças, e Planejamento e Engenharia, as quais subdividem-se em mais duas coordenadorias cada.

Quando falamos sobre gestão e fiscalização de contratos, que é o foco desta pesquisa, não há determinação de área ou setor específico para a atividade, esta pode permear toda a sua estrutura institucional, dependendo do objeto e da área demandante. Uma vez que procedeu-se à contextualização acima, nos próximos tópicos discutir-se-á sobre os achados da coleta de dados provenientes das entrevistas realizadas com 22 gestores e fiscais designados para atuar na etapa de execução de contratos administrativos de caráter continuado.

#### **4.1 Caracterização do perfil dos atuais gestores e fiscais dos contratos administrativos da CBTU/MAC**

A CBTU, em linha com diversas outras instituições públicas, com a IN 05/2017 SEGES e com a Lei 13.303/2013, adota o sistema de gestão e fiscalização de contratos administrativos, o qual se trata de uma atividade em que são designados um gestor e um fiscal para serem responsáveis por determinado contrato. Isso, independentemente de, consoante Brasil (2016a) e Brasil (2017a), se tratar de mera aquisição para pronta entrega, ou algo de maior complexidade, como os de caráter continuado, passíveis de renovação, reajustes ou outras exigências.

No que tange ao primeiro objetivo específico proposto, pode-se descrever que o grupo dos gestores e fiscais dos contratos é composto por 28 empregados, dos quais 17 encontram-se alocados na gerência operacional. Essa gerência, além de ter a maior quantidade de gestores e fiscais de contratos, é também, por conseguinte, o setor que mais demanda contratações, visto que atua na atividade finalística da instituição, ou seja, na manutenção da via e dos VLTs. Sendo assim, pode-se observar que há certa compatibilidade entre alocação de pessoas e de contratos.

No que concerne ao grau de instrução, foram encontrados os seguintes resultados, apresentados a seguir na Tabela 1:

**Tabela 1** - Grau de instrução dos participantes

<b>Escolaridade</b>	<b>Quantitativo</b>
Ensino Médio	5
Ensino Técnico	1
Ensino Superior Cursando	4
Ensino Superior Completo	14
Ensino Superior – MBA	2
Ensino Superior – Mestrado	1
Ensino Superior – Doutorado	1
<b>Total</b>	<b>28</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2021).

Nota-se que grande parte dos designados possuem formação superior e interessam-se por capacitações de níveis de maior exigência, como MBA (*Master in Business Administration*), mestrado e também doutorado. Percebe-se, ainda que 14% estão no processo de conclusão da graduação. Neste cenário, a CBTU não está tão distante do que se espera atualmente no serviço público, que é a atração de gestores com alto nível de capacidade técnica, conforme apontado nos relatórios da OCDE (2019a) e OCDE (2019b).

No tocante ao nível educacional exigido para cada cargo, de acordo com o Plano de emprego e o Plano de Emprego Comissionado vigentes, foi observado que, entre os sujeitos de pesquisa, apesar de 12 deles ocupar cargos de ensino médio, seis possuem graduação e um encontra-se cursando nível superior. Quanto aos ocupantes de cargo técnico, seis têm o grau técnico, enquanto os demais possuem ensino superior ou estão em curso.

Sobre a experiência profissional desses empregados, na CBTU/MAC, e na atividade de gestão e fiscalização de contratos administrativos, conclui-se que todos possuem tempo de experiência com a fase de execução de contrato, conforme consta na Tabela 2, a saber:

**Tabela 2** - Tempo de trabalho na CBTU e com Gestão e Fiscalização (em anos)

<b>Tempo de trabalho</b>	<b>Média</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
CBTU	8,8	3	19
Gestão e Fiscalização	4,9	1,5	12

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2021).

Ao analisar os dados dos participantes, observou-se que sete deles exercem maior quantidade de atribuições que as demandadas pelos seus cargos, visto que possuem função gratificada no nível supervisão. Os outros cinco são coordenadores de área. Dessa maneira, esses 12 empregados, além de já terem maior gama de tarefas que os demais, ainda têm a incumbência de gerir e fiscalizar contratos. Este cenário poderia despertar atenção pela empresa, uma vez que já foi apontado pelo TCU, em Brasil (2011b), que uma possível sobrecarga de trabalho pode trazer prejuízos à efetividade da execução contratual e prejuízos para a administração pública.

Identificou-se, ainda, que alguns gestores e fiscais possuem sob sua responsabilidade mais de um contrato, como é possível perceber na Tabela 3 abaixo:

**Tabela 3** - Contratos por empregado

<b>Empregado</b>	<b>Nº de contratos a ele designados</b>
Empregado 24	4
Empregado 25	3
Empregado 1	
Empregado 4	
Empregado 10	
Empregado 19	2
Empregado 20	
Empregado 2	

Empregado 12	
Empregado 5	
Empregado 8	
Demais	1 cada

---

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2021).

Quanto ao papel de cada um diante da temática de gestão e fiscalização de contratos administrativos, o grupo se divide em 13 gestores e 15 fiscais, sendo que os dois participantes atuam ao mesmo tempo como gestor e fiscal. Acerca disso, o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da CBTU/MAC faz duas considerações, no artigo 229, §3º, em relação a quem pode ser nomeado gestor.

§ 3º A designação para a função de gestor de contrato deverá recair sobre empregados da CBTU com atribuições gerenciais (**coordenação ou gerência**) da área demandante da contratação, exceto quando o valor do contrato não superar os limites dos incisos I ou II, do art. 204, deste RILC/CBTU, hipótese em que o instrumento poderá ser gerido por empregado da área demandante com aptidão para tanto. (CBTU, 2020f, p. 128, grifo nosso).

Em que pese o normativo transcrito exigir que a função de gestor de contratos deva ser exercida por coordenadores ou gerentes, o mesmo dispositivo traz exceções contidas nos incisos I e II, do art. 204. Nele, se os valores dos contratos não ultrapassarem os limites de R\$100.000,00 (cem mil reais) para obras e serviços de engenharia ou R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) para outros serviços e aquisições, pode haver designação de gestão para qualquer outro empregado, desde que seja da área demandante e tenha aptidão para tanto.

Na presente pesquisa constatou-se que 13 empregados estão exercendo papel de gestão, mas, apenas três deles assumem cargos gerenciais (coordenação), cabendo avaliar se o critério valorativo foi respeitado ou não. Analisando os dados do Sistema de Administração e Finanças (SISAF)<sup>9</sup>, que contém os valores licitados para cada contratação, ficou constatado que cinco empregados designados para a posição de gestor de contratos estão atuando mesmo os montantes ultrapassando os limites estabelecidos no RILC.

Ainda em resposta ao primeiro objetivo específico deste trabalho de pesquisa, pode-se caracterizar o grupo de gestores e fiscais como empregados que, em média, já atuam com contratos há quase 5 anos, tempo razoável para entender suas rotinas. A maioria deles tem alto

---

<sup>9</sup> Sistema interno desenvolvido pela própria CBTU para registro e controle de dados relativos a contratos administrativos de aquisição e serviços.

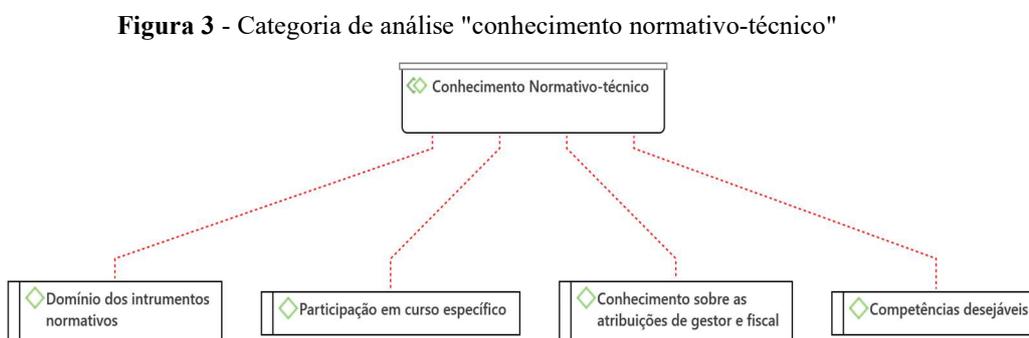
grau de escolaridade, o que permite presumir que eles têm boa capacidade de raciocínio e que geralmente são alocados em contratos relacionados a suas áreas de atuação.

No que diz respeito à área de atuação, acredita-se que a instituição teve o cuidado de designar pessoas da área demandante para contratos relativos a ela mesma, no entanto, é necessário rever o critério estabelecido no Art. 229, §3º, já que existem designações em desconformidade com o mandamento legal interno. Por seu turno, no tocante ao nível de instrução técnica, infere-se que há potencial dessas pessoas para exercerem atividades mais complexas, entretanto, é preciso, como afirmam Meireles *et al* (2016) e Araújo, Alves-Filho e Costa (2017), alinhar tais capacidades com o objeto do contrato quando se busca melhor desempenho para atividades de gestão, questão que será analisada mais à frente.

#### 4.2 Conhecimento dos empregados relativo aos aspectos normativos

Identificado o grupo de empregados designados à atividade de gestão e fiscalização de contratos, o próximo passo foi buscar compreender o quão familiarizados eles estão com os aspectos normativos e técnicos que envolvem a atividade, devido sua importância na execução contratual.

Para analisar este aspecto, optou-se por definir um grupo de categoria denominado “conhecimento normativo-técnico” e quatro categorias ou códigos únicos, atrelados àquele por meio de linhas pontilhadas vermelhas, sinalizando divisão, para melhor compreensão do conteúdo, conforme demonstrado na Figura 3, e que serão analisadas uma a uma.



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2021)

A CBTU, atualmente, conta com uma gama de instrumentos normativos internos, e observa leis e instruções de nível federal. Dentre eles estão a Lei 13.303 de 2016, a Instrução

Normativa 5 de 2017 da SEGES, o Regulamento Interno de Licitações e Contratos e as instruções normativas específicas de gestão e fiscalização, de garantia, de termo de encerramento e de pagamento.

Sob a ótica do domínio que os participantes têm acerca das normas, observou-se que a maioria deles não as domina, conforme é possível perceber mediante as citações abaixo:

*No início, eu só tive mais contato com a lei 8.666 que regia as licitações e me aprofundei um pouco nela, depois teve essa mudança aí dessa nova lei, das estatais, e fizeram o regulamento de licitações. Agora estou tentando ainda assimilar um pouco desse regulamento. (Participante 16)*

*Aí tem assim, antes eu tinha a 8.666, que ela dava uma referência de [...] Eu não sei nem mais nem como ela tá, ela foi meio esquecida e foi readaptada e veio a 13 mil e alguma coisa, não lembro agora... (Participante 20)*

*Eu não conheço muita coisa, vou te confessar. O que eu conheço aqui é o RILC, que basicamente é o que eu sigo pra fazer todo o processo, mas nenhuma outra... Na verdade eu não fui atrás. Confesso que eu não tenho ido atrás aí das normas, não tenho conhecimento das normas que regem. (Participante 2)*

*É muito pouco, porque assim, [...] eu tenho muita dificuldade, mas não é só parte da empresa CBTU, é parte também minha em questão de que, como é uma área que eu não gosto, me adentrar e estudar, entendeu? Mas eu encontro bastante dificuldade de tudo que eu faço como gestora. (Participante 15)*

Em todos os relatos foi possível identificar o conhecimento de pelo menos um instrumento normativo, sendo o Regulamento de Licitações e Contratos o mais citado, até por ser o mais utilizado na empresa. Todavia, isso não descarta o uso de normas complementares mais específicas, como as INs internas, que tem caráter procedimental.

Tomou-se por base os estudos de Meirelles *et al* (2016), Vieira (2014) e o acórdão 2296/2014 do TCU, na análise do domínio do arcabouço normativo que permeia as atividades desempenhadas pelos gestores e fiscais de contratos, enquanto fator que precisa ser levado em consideração por influenciar diretamente na atuação do empregado designado para o feito. Frente aos dados coletados, é possível inferir que na CBTU os gestores e fiscais têm se limitado à norma geral, ao regulamento de licitações e contratos e que, apesar de terem dúvidas no desempenho das atividades, atribuem a elas não à falta de normas complementares, mas, à dificuldade de acompanhar atualizações, assim como fazer suas corretas interpretações, haja vista, nem sempre, esse conjunto de normas ser de fácil compreensão, como se observa a seguir:

*Hoje, assim, o que a gente tem da empresa, o que eu uso mesmo, é o RILC, que é o regulamento interno de licitações e contratos. Então, praticamente as responsabilidades, especialmente durante a execução do trabalho, estão delimitadas no RILC. [...] Eu acho que algumas determinações, eu vou me ater especialmente ao RILC que é o que eu trabalho hoje, algumas exposições nossas são um pouco confusas, no geral mais ajuda do que atrapalha, mas eu tenho enfrentado recentemente alguns processos de punição de empresas e essa parte de punição de*

*empresa no RILC tá extremamente complicado. Eu acho que é mal formulado e ele mais atrapalha do que ajuda, especialmente no que se refere às questões administrativas. (Participante 7)*

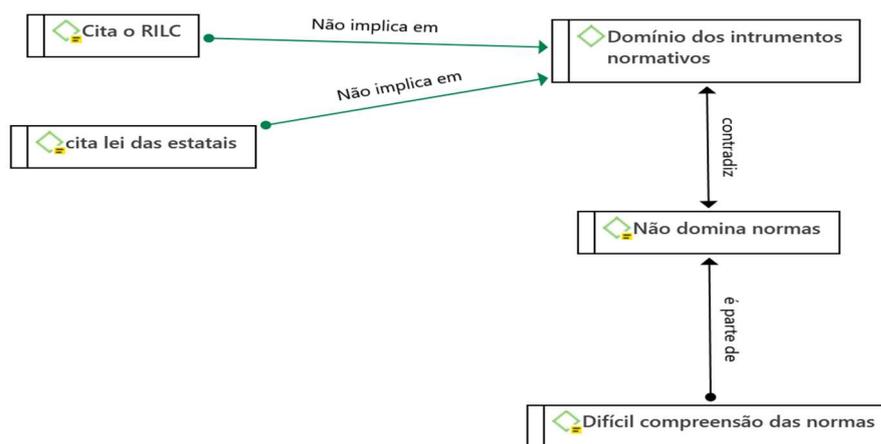
*Eu acho que poderia ser dado isso de forma didática, mais didática, no caso, você fica perdido com tanta norma e tantas instruções, no caso, tanto de gestão como de fiscalização. Não é tão didático. (Participante 9)*

Diante disso, constata-se que, ao contrário do que Vieira (2014) defende, o conjunto de normas pertinentes à gestão e fiscalização, desenvolvido interna ou externamente, não tem recebido o valor necessário no processo, seja por falta de interesse dos designados ou da própria empresa em dirimir as possíveis lacunas deixadas pelos redatores. Notou-se também que as normas são consideradas pelos entrevistados como muito técnicas, confusas e passíveis de mais de uma interpretação, o que prejudica o seu entendimento.

Nessa ótica, Penna (1983) esclarece que o conhecimento advém de um processo construtivo do sujeito que não se resume apenas em “ler” um conceito, mas, entender, abstrair e fazer interpretações. Significa então que as normas da CBTU e demais leis esparsas de âmbito federal precisam ser compreendidas, a fim de que tenham chances de alcançar objetivos concretos.

Buscou-se sintetizar, por meio da Figura 4, as citações mais frequentes e suas relações com a dimensão avaliada, para que se possa entender essa possível fragilidade que permeia a gestão e fiscalização de contratos no *locus* de estudo.

**Figura 4 - Domínio dos instrumentos normativos**



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2021).

No tocante à participação no curso de formação, sabe-se que ele é pré-requisito para exercer as atividades de gestão e fiscalização de contratos, conforme fragmentos extraídos do regulamento interno de licitações e contratos a seguir:

Art. 229. A execução dos contratos deverá ser acompanhada por gestor, auxiliado por fiscais, **todos devidamente capacitados**, indicados no instrumento contratual e designados por meio de ato REGULAMENTO INTERNO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DA COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS – CBTU pág. 128 administrativo específico, inclusive com designação de substitutos, que atuarão na ausência dos titulares por motivos de férias, viagens, licenças, dentre outros.

(...)

§ 2º O gestor e os fiscais de contratos deverão:

(...)

II – realizar o treinamento de gestão e fiscalização de contratos.

(CBTU, 2020f, grifo do autor).

Frente ao exposto, percebeu-se que dois entrevistados não passaram pela capacitação, entretanto, exercem a atividade, contrariando a orientação interna da instituição. Além disso, mesmo aqueles a quem se oportunizou o curso, a oito foram designados contratos antes de participarem da formação. Pércio (2020) aponta o quão importante é ter gestores e fiscais capacitados, já que o empregado não entra na administração pública com esse tipo de conhecimento, visto que são atividades não inerentes a nenhum cargo ou emprego público existentes.

Percebeu-se ainda, na entrevista, que seis participantes fizeram o curso a mais de cinco anos, período este em que ocorreram atualizações importantes, como as promulgações da Lei 13.303/2016, que rege as estatais, da IN 05/2017, que regulamenta a terceirização de mão de obra no ambiente público e define atividades de gestão e fiscalização e do RILC da CBTU, que hoje é o principal instrumento base para a execução da atividade na empresa. Diante desse cenário, Marinho (2013) afirma que não basta apenas ter participado do curso, é preciso adotar uma rotina de constante atualização, haja vista as leis sofrerem consideráveis modificações ao longo do tempo, tanto na parte escrita quanto em sua interpretação, e tudo isso impactar no desenvolvimento adequado das atividades exercidas.

A necessidade de capacitação específica e periódica foram pontos bastante frequentes na fala dos entrevistados, os quais foram explicitados nos comentários abaixo:

*Vejo também a necessidade de que, independentemente, da capacidade da pessoa que é designada, claro, se é designada é porque foi visto pela administração com a capacidade pra exercitar tal função, mas aí eu vejo uma necessidade, ainda, de ter essas orientações e um treinamento específico pra cada um desses de forma periódica. Isso viria com a evolução pra tornar mais eficiente essa forma de atuação dessas pessoas. (Participante 19)*

*Eu acho que a falta de treinamento é uma coisa que atrapalha, atrapalha muito. Até porque as coisas sempre tão andando, sempre tão mudando e se você não tem treinamento, tipo, eu não sei qual foi o último ano que eu fiz treinamento, mas devem fazer uns dois, três anos, aí eu lhe pergunto “quantas mudanças teve?”, teve a lei 13.303, tem outras coisas que tão mudando. (Participante 1)*

Outro ponto fundamental para que se tenha um bom desempenho em gestão e fiscalização, é ter conhecimento do que se espera que o indivíduo faça, quais as suas atribuições, responsabilidades, tarefas etc. A IN 05/2017 trouxe um rol de definições, segregando as atividades de gestão das de fiscalização. O TCU, por sua vez, ratificou como uma boa prática administrativa a ser seguida pela administração pública.

Pela análise das entrevistas, ficou claro que os participantes conhecem e conseguem distinguir, de forma unânime, as atribuições de gestores e de fiscais:

*O gestor, ele, basicamente, vai participar de toda coordenação. De toda coordenação da execução do serviço que tá sendo prestado pra o órgão, de forma a assegurar e o serviço saia a contento e que atinja os anseios da administração pública, ou seja, que toda a execução do serviço ela cumpra fielmente aquilo que foi contratado. Então, desde destacar reuniões até mesmo fazer a gestão sobre o próprio fiscal do contrato, que ele tem que fazer, se for o caso acionando reuniões, fazendo questionamentos sobre alguma coisa que não esteja em conformidade... Enfim. Ele vai participar, na verdade, de toda a coordenação pra que o contrato seja acompanhado do início ao fim e atenda plenamente aos interesses pra o qual foi contratado. O fiscal, ele deveria ser a pessoa que deve está mais próximo, ali no dia a dia, na execução do serviço, in loco, acompanhando cada passo que vai ser dado, de forma a relatar, se for o caso, à gestão do contrato pra que diante de uma eventual possibilidade de não cumprimento ou de falhar na prestação de serviços, ser relatado para o gestor e aí o gestor tomar as medidas que caibam, desde notificar a contratada pra que atenda ao regulamento, ao objeto contratado e aí, basicamente pra mim, ele ficaria mais nisso, no acompanhamento in loco e assegurando a fiel execução. (Participante 19)*

*[...] o que seria do gestor? Cuida da parte de gestão de contrato, a parte burocrática, administrativa, controle da execução do contrato, controle de documentação, garantias, a parte de prazos. Já o fiscal seria acompanhamento, acompanhamento da execução, propriamente dita. O fiscal, ele vai acompanhar a qualidade do serviço, atestar se o serviço foi realmente executado e auxiliar o gestor também na continuidade do contrato, na execução. (Participante 10)*

*Quem fiscaliza, quem tá lá no dia a dia, conferindo, fiscalizando é o fiscal. O gestor, ele tá mais, vamos dizer assim, a parte burocrática. Ele tá mais ligado a parte burocrática, a pagamentos, a certidões, olhar se tá tudo ok pra empresa com o contrato, com as obrigações da empresa, obrigações tributárias e tudo mais. E o fiscal é mais aquela coisa do dia a dia, conferir lá de perto, na prática, se o serviço tá sendo executado, se o produto tá sendo entregue. (Participante 22)*

Tão importante quanto esclarecer aos designados o que se espera deles é atribuir tais tarefas às pessoas certas, já que suas atitudes terão influência direta no sucesso ou não da execução contratual. Nesta perspectiva, um dos aspectos abordados na entrevista buscou ponderar, sob a perspectiva dos sujeitos de pesquisa, quais competências deveriam ser levadas em consideração quando a administração fosse nomear um gestor ou fiscal.

As mais lembradas pelos sujeitos de pesquisa, ordenadas das mais para a menos citadas, foram: conhecimento técnico, conhecimento normativo, proatividade e flexibilidade. Foram citadas competências fora deste rol, as quais, na visão deles, também têm sua importância dentro do processo, a saber: organização e experiência prévia.

Vale ressaltar que o conhecimento técnico foi exaustivamente atribuído a aquele que desempenha o papel de fiscal, já que seu trabalho é verificar em *loco* o que está sendo executado, aferir quantidade e primordialmente a qualidade do bem ou serviço prestado, como pode-se entender das citações abaixo:

*[...] formação na área, até pra conseguir uma relação, não digo de igualdade, mas não ter problema quando for questionar alguma coisa com a contratada, na parte relacionada ao fiscal (Participante 12)*

*Verificar a área de conhecimento/habilidade desse gestor/fiscal na área que esse contrato deve atuar. (Participante 21)*

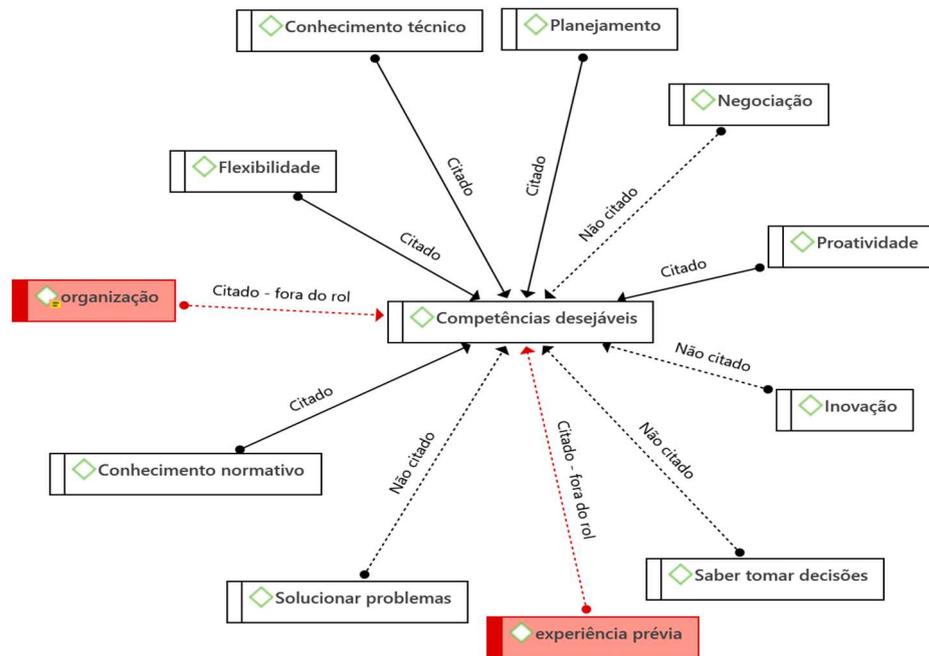
*[...] principalmente a fiscalização, a pessoa tem que entender do serviço, né. Quando é uma coisa muito técnica, você tem que saber o que vai ser feito e ter disponibilidade, realmente. (Participante 11)*

*[...] o conhecimento técnico é que vai fazer com que ela tenha certeza se aquele serviço, aquele produto está de acordo com o que diz o contrato. (Participante 13)*

Dos relatos foi possível notar que várias competências foram cogitadas pelos entrevistados sem que a instituição tenha um mapeamento sobre quais são os pré-requisitos para as designações de gestores e fiscais. O RILC traz alguns critérios tais como: ter passado pelo curso de formação, ser da área demandante e formação compatível com o objeto. Entretanto, nada prevê sobre as habilidades para lidar com a parte burocrática do processo. Reis e Matos (2012) entendem que além de técnica compatível, competências ligadas ao gerenciamento do processo deveriam ser analisadas quando da escolha dos responsáveis ou mesmo ser estimuladas pela instituição, haja vista o que cabe aos designados ser o acompanhamento da atividade executada e não a sua execução direta.

Dito isto, no intuito de sintetizar o que foi encontrado nesta dimensão, decidiu-se apresentar quais competências foram buscadas nas opiniões dos participantes e quais foram consideradas importantes na visão deles para que a designação fosse mais assertiva em relação aos objetivos esperados pela administração.

**Figura 5** - Competências desejáveis na visão dos gestores e fiscais



**Fonte:** Elaborada pelo autor com base em ARAÚJO, ALVES-FILHO e COSTA (2017), OCDE (2019a), OCDE (2019b) e VIEIRA (2014).

Das competências presentes na figura 5, as que estão ligadas ao grupo competências desejáveis, com linha preta, foram definidas com base em Araújo, Alves-Filho e Costa (2017) e Reis e Matos (2012). Por sua vez, para os relatórios sobre inovação e liderança no serviço público partiu-se da OCDE (2019a) e OCDE (2019b), sendo que as linhas fechadas representam as competências que foram lembradas pelos gestores e fiscais, e as pontilhadas as que não foram sequer mencionadas. Quanto às competências que estão em vermelho, estas foram mencionadas pelos entrevistados, porém, não identificadas no referencial teórico.

#### 4.3 Práticas de gestão e fiscalização adotadas na instituição

Buscou-se também identificar práticas gerenciais que têm sido adotadas para melhorar o desempenho na gestão e fiscalização de contratos administrativos na instituição, por meio da categoria “Práticas de gestão”, a qual considera os seguintes indicadores: recusa à designação dos empregados, uso de instrumentos de controle e de documentos de suporte e, por fim, a identificação de apoio institucional.

Sendo assim, em relação à designação dos empregados a serem gestores e fiscais, tentou-se identificar se estes chegaram a demonstrar recusa à nova atribuição imposta pelos

superiores. Constatou-se que a maioria deles não ofereceu qualquer tipo de recusa à designação, conforme se percebe nas citações abaixo:

*Até agora não teve algum que eu dissesse que não tinha competência para atuar. Então nunca falei que não. (Participante 11)*

*Nunca me opus. Todos que já me foram passados, sempre são de área de afinidade, não tenho problema. (Participante 12)*

*[...] sempre foram passadas pra mim, acho que coisas assim, mais técnicas, que eu acho até que eu tinha conhecimento. (Participante 1)*

Quanto aos demais, notou-se que, apesar de não terem sido destituídos da atividade, demonstraram à administração, informalmente e certa insatisfação.

*Porque, como falei no início, não é da minha área e eu como trabalho na área que contabiliza, área que paga, eu não deveria estar envolvido com isso. (Participante 6)*

*Na verdade, teve uma época em que eu tive, eu tava com muitos contratos e aí ia acontecer de eu ser gestor de mais um contrato. E aí eu disse que ia ficar difícil e assim, a gente conversando não foi feita essa escolha por mim. Foi outra pessoa que foi escolhida. (Participante 9)*

*Eu me opus... Eu não me lembro em qual foi o ano. Se foi em 2010, eu já era gestor de contrato de segurança e de limpeza. [...] E assim, eu não sei se houve a intenção de mudar o fiscal de contrato e simplesmente me nomearam, não me consultaram, não me disseram nada. Aí decorreu-se três semanas e ninguém me disse nada e aí assim: “Oxe! Eu vou procurar a administração”, porque eu não entendi por que me nomearam. Já tô com dois contratos, me veio mais um contrato [...]. Então, assim, naquele momento eu tava assumindo uns contratos sem me sentir muito seguro, pegando vários contratos, várias responsabilidades. Como você conseguia acompanhar pegando vários contratos ao mesmo tempo? Então, nesse contrato eu me lembro de ter assim, reclamado com a administração. (Participante 25)*

*Teve uma questão, porque lá tem dois contratos e aí sim, por conta da questão de trabalho mesmo, das atividades. E aí ficava uma questão de balancear a atividade de trabalho das pessoas que tem lá na minha coordenação. (Participante 18)*

Apesar de mais da metade dos designados se manifestarem pela concordância com suas designações, um grupo considerável apresentou insatisfação em relação ao objeto e à sobrecarga de trabalho, o que sinaliza uma possível falta de clareza e desprovimento de critérios de escolha.

A IN 05 SEGES de 2017 impõe que, para a designação do empregado, a empresa precisa observar alguns critérios antes de fazer sua escolha, como a adequação entre objeto e atribuições do cargo e carga de trabalho, além de estabelecer que aquele não pode oferecer recusa à designação como gestor ou fiscal. Entretanto, o designado que se considerar incapaz de executar a tarefa a contento, pode informar tal condição a seus superiores para que, como afirmam Brasil (2017), Mota (2017) e Pércio (2018), sejam tomadas as providências necessárias, resguardando-se de uma possível apuração de responsabilidades.

No trecho da fala do participante 6, nota-se também a falta de observância ao Art. 229, § 8º, apresentado abaixo:

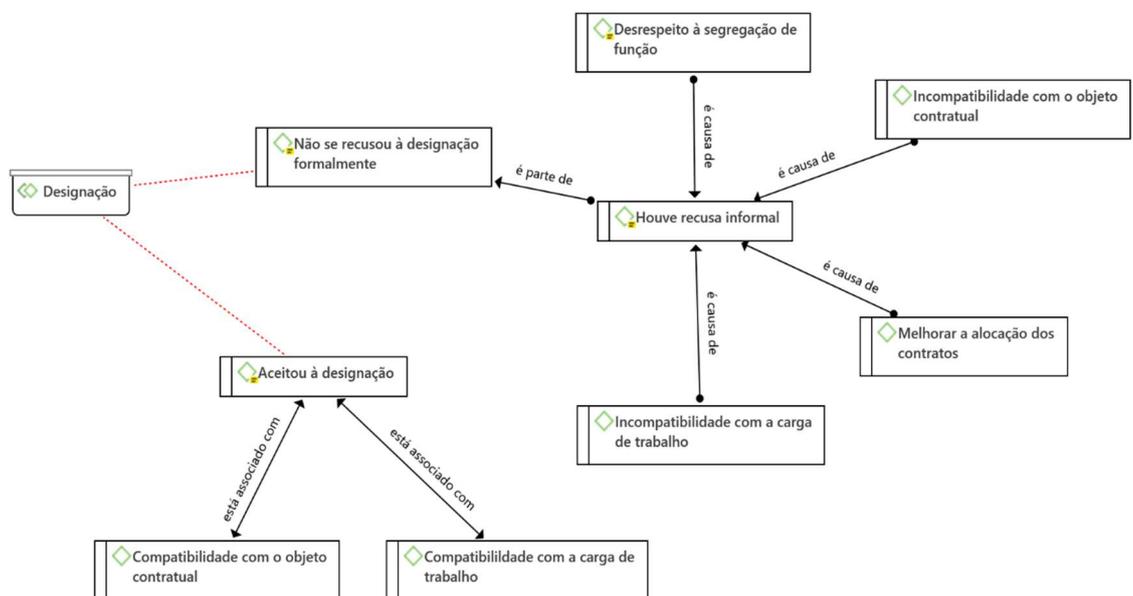
Art 229 (...)

§ 8º A função de gestor e fiscal **não poderá recair** sobre os empregados que são **diretamente responsáveis pela realização da despesa**, compreendidas a liquidação e o pagamento desta, **bem como sua chefia imediata**. (CBTU, 2020f, p. 128 grifo do autor).

Segundo Brasil (2016c), o princípio da segregação tem o objetivo de restringir ou minimizar a ocorrência de conflito de interesses por meio da divisão de atividades de um mesmo processo entre servidores distintos com vistas a evitar, por exemplo, que quem ateste a fiscalização de um contrato, não seja a mesma pessoa que realize o pagamento. Assim, é recomendável que essa designação seja revista em prol de atender tanto ao RILC, quanto ao princípio aqui colacionado.

Para melhor ilustrar esta seção, construiu-se uma rede de códigos em torno do instituto da designação de gestores e fiscais demonstrando as aproximações existentes entre a aceitação ou não da designação e os argumentos apresentados para justificar sua satisfação ou insatisfação no desempenho da atividade, conforme vislumbra-se abaixo:

**Figura 6** - Designação de gestores e fiscais



**Fonte:** Elaborada pelo autor com base em BRASIL (2017), MOTA (2017) e PÉRCIO (2018).

No tocante ao uso de instrumentos de controle, foi perguntando aos participantes se estes utilizavam algum para registrar as ocorrências contratuais e auxiliar na operacionalização da atividade. Grande parte deles afirmou utilizar planilhas eletrônicas, banco de dados ou software específico da empresa. Os demais, chegaram a reconhecer a sua importância, mas, admitiram que falham neste aspecto, como é possível perceber nas falas a seguir:



Ficou perceptível nas entrevistas que os dados financeiros são os que mais preocupam os gestores e fiscais, sendo citado pela maioria deles. Além disso, a falta de proximidade entre as respostas tende a sinalizar que cada um constrói seu instrumento de acordo com o que achar relevante. Importante ter em mente que cada contrato vai demandar um controle diferente a depender do seu objeto, no entanto, a necessidade de realizar relatórios periódicos, aferir qualidade, quantidade, tempo, prestação de serviço e registrar esses dados, além de ser imposição legal é também uma boa prática que serve, de acordo com Brasil (2017a), Pércio (2020) e CBTU (2020f), para subsidiar a gestão atual e gerar conhecimento para a execução de contratos posteriores.

No tocante aos documentos de suporte, o RILC julga ser necessário utilizar os alguns materiais produzidos durante o processo licitatório como apoio para a execução do contrato, elencados no Art. 230, § 1º:

Art. 230. Após a nomeação, caberá ao gestor:

§ 1º Para o regular exercício da gestão e fiscalização do contrato, a área responsável pela distribuição do instrumento, nos termos do art. 215 deste RILC/CBTU, deverá encaminhar à Diretoria ou Superintendência responsável, em meio físico ou eletrônico, cópia dos seguintes documentos a serem disponibilizados ao gestor no momento de sua designação, no que couber:

I – instrumento contratual;

II – termo de referência;

III – proposta da contratada;

IV – instrumento convocatório;

V – estudo técnico preliminar; e

VI – norma administrativa de gestão e fiscalização de contratos (CBTU, 2020f, p. 129).

Com base nessa orientação, foi perguntado aos entrevistados se eles utilizavam esses instrumentos e como os avaliavam. Observou-se que apenas dois empregados não faziam uso deles e, conseqüentemente, não quiseram opinar sobre seu teor. Os demais, consideram-nos úteis e os julgam ser de boa qualidade, apesar de alguns terem demonstrado certo descontentamento, como se pode verificar abaixo:

*Às vezes eu acho o contrato, eu acho ele muito seco, assim, o contrato, assim mesmo. O contrato ele deixa muita coisa aberta. (Participante 9)*

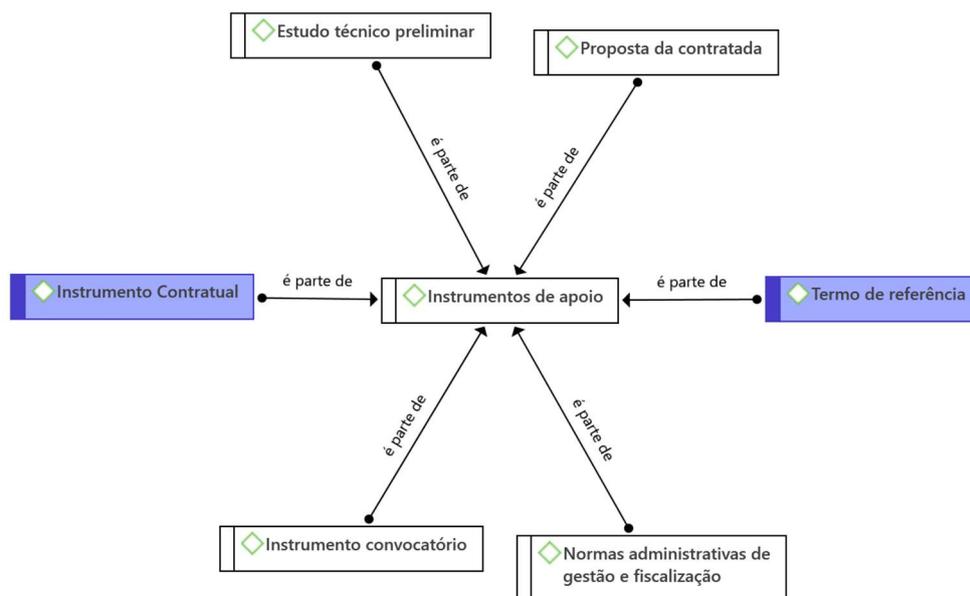
*Eu já peguei, não me recordo exatamente como foi, e também alguns colegas aqui já pegaram termo de referência que deixava algumas brechas, que aí o gestor, durante a execução, que tinha que resolver algum problema, teve um problemaço, porque o termo tava de um jeito e no contrato tava de outro e por aí vai. (Participante 14)*

*Eu falo por mim, por exemplo, eu estou aqui há pouco tempo, três anos, eu tô fazendo o termo de referência já, eu que fiz uns dois. Pra eu poder fazer eu demorei muito,*

*porque tive que estudar pra ver cada um, o que tinha que ter de cada um no termo de referência. Tem vezes que você bota coisas lá que você acha que não sabe por que tá ali, então pra depois cobrar é mais difícil. (Participante 11)*

Entre os que exprimiram sua percepção sobre tais documentos, averiguou-se quais seriam os mais utilizados (em azul) pelos gestores e fiscais, conforme constata-se na figura 8:

**Figura 8** - Instrumentos de apoio de uso obrigatório x os mais utilizados na prática



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em CBTU (2020f).

Frente ao exposto, conclui-se que apenas dois instrumentos foram lembrados – o instrumento de contrato e o termo de referência, sendo este o mais citado, visto que é com ele que se inicia todo o processo de compra com aposição da necessidade e descrição de todo o objeto a ser adquirido. Além disso, como informa o CBTU (2020f), também é usado para fins de registro das formas de pagamento, qualidade desejada, prazos de entrega, exigência de garantias etc. Ele é a base/guia para a confecção de todos os outros.

Constatou-se, ainda, que boa parte dos sujeitos alocados nos contratos geralmente participam da confecção desse documento, como se verifica a seguir:

*Geralmente os contratos que eu costumo ser gestor, nessa parte anterior, também fui eu que participei, fui eu que fiz o termo de referência, então quanto a isso a gente não tem nenhuma divergência. (Participante 7)*

*Na verdade, a gente sempre adotou a prática, tanto na Coordenadoria 1 quanto na Gerência 4, de quem vai ser o gestor ou fiscal, que de alguma maneira teve algum envolvimento com a formulação do termo. (Participante 9)*

Trazer os responsáveis pela execução contratual para participarem do processo de compra, desde a sua concepção, permite que eles se inteirem das características do objeto e de todas as demandas da avença, não sendo pegos de surpresa quando o contrato já estiver em execução. Pércio (2020) ratifica que só com esse conhecimento prévio de direitos, deveres e obrigações, prazos, condições, regras e exceções se pode falar em uma atuação eficiente e eficaz na contratação.

Interessante notar que um dos termos não citados foram justamente as normas administrativas de gestão e fiscalização, que reforça a análise feita na categoria anterior no item 4.2, sendo uma possível justificativa para a baixa adesão desses empregados em buscar mais a legislação para orientar o desempenho da atividade.

Por fim, buscou-se identificar se os participantes percebiam algum tipo de apoio institucional, por parte da CBTU, para auxiliá-los na atividade de gestão e fiscalização. Para tanto, considerou-se como suporte institucional ferramentas como informatização, sistema normativo, procedimentos, consulta a áreas meios e treinamento.

Sobre esse aspecto, poucos demonstraram satisfação com o que a empresa disponibiliza para facilitar o seu trabalho, como exemplificam os seguintes relatos:

*Eu acho que é bom. Consigo acesso às pessoas das áreas meios, e elas conseguem me atender. Já acessei o CIC também. Consigo encontrar as informações que preciso. (Participante 19)*

*Eu tava dizendo: desde que eu entrei, eu participei de dois cursos, assim, entre aspas, as respeito do tema. Então acho assim muito bacana. O sistema da CBTU em si de contratos também é um sistema que eu utilizo muito pra me basear, pegar os contratos e tudo mais. Então eu acho bacana isso também. Eu acho bacana também esse setor específico, que fica notificando a pessoa a respeito de vencimento de contrato, a respeito de termos de encerramento, e tudo. Eu acho legal isso. Tenho meus controles? Tenho, mas eu acho importante, que acredito que nem todos têm. (Participante 2)*

Percebeu-se também dificuldades dos entrevistados no desempenho das atividades, que poderiam ser mais bem trabalhadas pela Administração, beneficiando o processo de gestão e fiscalização, conforme sinalizados abaixo:

*Não é que a gente não saiba o que fazer, mas o como fazer, é mais falta de clareza no fluxo mesmo. Não dos componentes, mas do fluxo que não ficou muito claro (Participante 7).*

*Eu acho que todos os setores da CBTU têm uma dificuldade muito grande de assumir responsabilidade. Então, é muito mais fácil você pegar e jogar a responsabilidade pro gestor, que já tá lá no papel e qualquer outro setor meter... dar opinião ou se posicionar efetivamente dependendo do processo. [...] Então, sempre quando houver uma possibilidade de você jogar a responsabilidade pro outro, é feito isso aqui. Então, eu acho que é uma dificuldade muito grande aqui dos setores assumirem posicionamento. E isso prejudica diretamente o trabalho do fiscal e do gestor. Especialmente do gestor, porque o gestor é responsável por essas questões do*

*administrativo e por lidar com essas dificuldades do próprio contrato e isso dificulta muito, porque existe uma enorme dificuldade de alguém aqui ou apontar o dedo ou assumir a responsabilidade (Participante 9).*

*É péssimo você tá sem conseguir fazer cursos, mas eu acho que deveria haver mais ênfase em orientar os fiscais e os gestores, porque assim, caso eles falhem, a CBTU também sofre (Participante 23)*

Observou-se que, mais da metade dos sujeitos de pesquisa, de alguma forma, não consideram que a instituição contribui para que eles tenham melhor desempenho em suas atividades como gestores e fiscais. Falta clareza de processo, de informação e, como citado anteriormente, há precária disponibilização de capacitação.

Para uma empresa pública em que os empregados só podem atuar nos limites da lei, a constante atualização faz toda a diferença em seu desempenho. Conforme mostram Marinho (2013), Vieira (2014) e Espinoza, Amaral e Silva (2016), é imprescindível ter as seguintes vertentes bem trabalhadas dentro da empresa: fluxos bem definidos, capacitação constante e atualização legislativa. Na CBTU, seja por possível falha gerencial, falta orçamentária ou motivo diverso, ainda não se verifica a devida consolidação dessas práticas.

#### **4.4 Proposta de Intervenção**

Como cumprimento do último objetivo específico da pesquisa em tela, buscou-se, com base nos dados coletados e nas análises anteriores, propor intervenção com o fito de contribuir para o aprimoramento no processo de gestão e fiscalização contratual em sua fase executória.

Nesse sentido, durante a entrevista os participantes puderam expor as dificuldades ou empecilhos que, por ventura, influenciam no desempenho de suas atribuições como gestores e fiscais, como sugestões factíveis de serem implementadas tendo em vista o aprimoramento do processo.

Algumas dificuldades foram apresentadas ao longo das demais análises, como a falta de clareza entre as atribuições de gestores e fiscais, o acúmulo das atribuições originais do cargo com as de gestor e fiscal, a desconexão entre objeto e conhecimento técnico, e a falta de padronização e de treinamento/atualizações. Outras situações foram listadas no Quadro 7 a seguir:

**Quadro 7** - Dificuldades dentro da gestão e fiscalização na CBTU/MAC

Falta de participação de gestores e fiscais na criação dos normativos referentes à atividade
Dúvidas na fase pré-contratual
Morosidade do processo
Definição de gestor e fiscal após início do contrato
Falhas na aplicação do RILC
Precariedade da vida útil da instituição
Escassez orçamentária
Desconfiança entre gestor e fiscal

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2021).

Como ficou perceptível, as dúvidas pertinentes à fase pré-contratual foram as mais citadas pelos entrevistados.

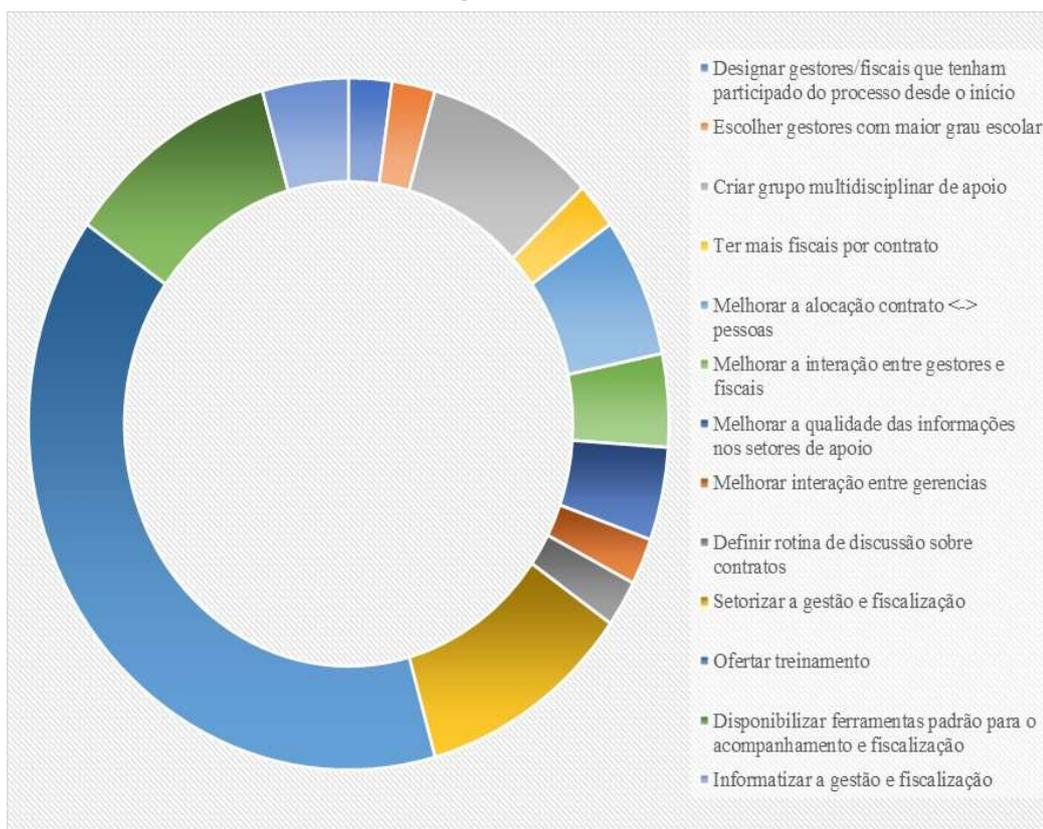
*Mas a parte pré-contratual, de licitar, especificar o serviço ou produto, eu acho que a maior parte das lacunas, ficam mais nessa fase do que na própria gestão do contrato. (Participante 7)*

*A gente tem coisas no termo de referência que por não tá bem especificado, não tá bem planilhado, você não consegue cobrar, não sabe como cobrar isso na fiscalização ou gestão. Então isso é um problema que eu vejo como um problema pra mim, assim, acho que isso é uma coisa que atrapalha. [...] Porque assim, eu sinto muita dificuldade de montar um termo de referências, das etapas, dos fluxos que precisa ter, o que é cada coisa, então talvez se esse fluxo, se fosse um processo, um planejamento bem-feito antes da contratação, acho que teria muito pouco erro na execução. (Participante 11)*

*A questão maior, a dificuldade maior é sempre na [...] sobretudo na parte quando você precisa fazer a contratação, que aí às vezes tem mudança no manual, tem um entendimento com base em lei e com base no RILC, enfim. Um entendimento de formas bem diversas. E às vezes você passa a ser exigido ou cobrado pra que na execução daquela contratação, daquele processo de contratação, você também veja isso, ou altere. (Participante 24)*

No tocante às sugestões, foram apresentadas 14 soluções, demonstradas no Gráfico 1, que os participantes consideraram como alterações que seriam importantes na rotina da gestão e fiscalização, com o propósito de melhorar as suas formas de atuação.

Gráfico 1 - Sugestões de melhoria



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

A maioria dos entrevistados pontuou o interesse em se estabelecer uma rotina de treinamentos, tanto sob a abordagem de aspectos normativos quanto técnicos, como nota-se abaixo:

*Para melhorar, eu acho assim, se tivessem mais treinamentos, principalmente mais específicos dentro de cada área, da área mesmo que você vai atuar. Sei que tem coisas que são gerais, mas tem coisa que é tão específico e você não sabe as vezes pra onde correr porque não tem conhecimento e também não busca (Participante 19)*

*Essa parte de aperfeiçoamento com cursos. Participar de congressos, participar de cursos, pra mostrar que você... sendo um parceiro da empresa, você consegue lidar melhor com os problemas que possam vir e não você ser o inimigo dela (Participante 3)*

*Treinamento, principalmente treinamento. Acho que a CBTU deveria dar um treinamento, e, assim, sempre dar reciclagem, porque normalmente tem alterações em todo normativo e como eu falei, a gente acaba não sabendo na hora que ocorre a mudança, a gente acaba descobrindo depois quando precisa realmente daquilo. (Participante 16)*

Sobre treinamentos e capacitações da CBTU, averiguou-se que há uma programação, mas, nem sempre ela é executada conforme o planejamento, devido à disponibilidade

orçamentária limitada, que nem sempre consegue abarcar todas as necessidades identificadas entre os empregados.

Tão importante quanto a capacitação, é a ocorrência de reciclagens sobre as normas, já que elas mudam constantemente. Com a correria do dia a dia, o desempenho do trabalho regular, mais a atribuição extra de gerir e fiscalizar contratos, os entrevistados relataram que ficavam aquém do que gostariam no que concerne a uma rotina de verificação do que foi atualizado e do que permanece. Relatou-se que, mesmo quando tentavam, nem todos conseguiam compreendê-las facilmente, como visto na análise da categoria conhecimento normativo-técnico.

Nesse sentido, frente a tudo que foi exposto, e com base nas demandas dos empregados entrevistados, sugere-se a implantação de uma rotina de aprimoramento normativo e processual, *à priori* anual, com foco em: reforçar o conteúdo dos normativos existentes, disseminar as instruções internas que tem grande valor na parte procedimental, trazer atualizações ocorridas, integração e troca de experiências entre os designados. Isso tudo por meio da criação de um plano de ação dividido em etapas, com a definição de objetivos e propositura de áreas responsáveis a ser exposto no capítulo seguinte.

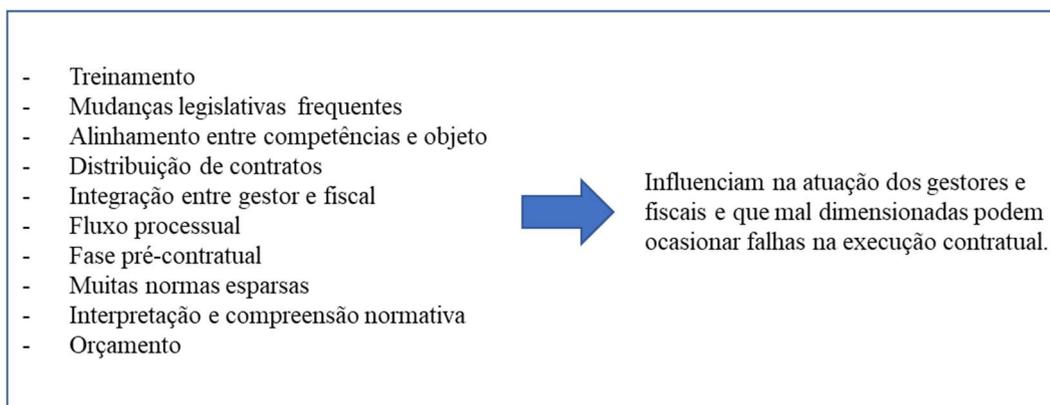
## 5 PLANO DE AÇÃO

Em consonância com os resultados anteriormente obtidos acerca da realidade vivenciada pela CBTU Maceió no processo de gestão e fiscalização, bem como mediante atuação dos empregados em tais funções e com o objetivo de propor intervenção de melhoria nesses âmbitos, neste capítulo apresenta-se um plano de ação voltado para a implementação de tal rotina.

### 5.1 Recomendação

Após a análise dos dados coletados na entrevista, percebeu-se que o desempenho da gestão e fiscalização contratual pode ser influenciada por várias causas que, conforme elencadas abaixo na figura 9, se mal dimensionadas podem ocasionar falhas na fase contratual.

**Figura 9** - Causas influentes na gestão e fiscalização de contratos



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2021).

As causas apresentadas se pautaram nas falas dos empregados, surgindo como demanda de aperfeiçoamento, nos mandamentos legislativos como RILC (CBTU, 2020f) e IN 05 SEGES 2017 (BRASIL, 2017a), e considerando práticas ideais de trabalho encontrados nos autores com os quais foram discutidos os temas relativos à gestão e fiscalização de contratos no referencial teórico.

Com a finalidade de trazer uma proposta factível e efetiva, pretendeu-se dispender esforços para identificar fatores passíveis de serem modificados internamente pela superintendência em questão. Intentou-se que isso ocorresse de forma independente das demais filiais, inicialmente como um projeto piloto que poderá ser replicado caso seja considerada realmente benéfica para a instituição.

Assim, a partir do ponto de vista dos gestores e fiscais, notou-se que o fluxo de informações necessárias, que permeiam a execução contratual, não se apresenta de forma clara, sendo motivo de dúvidas, retrabalho e problemas quando da verificação do objeto contratado. Diante disso, optou-se por propor a implantação de plano de capacitação para atualização, resolução de dúvidas e troca de experiências. Essa intervenção seria desenvolvida por áreas de apoio multidisciplinares, como licitação, jurídico e contratos, com apresentação de normas, entendimentos aplicados na instituição de demais agentes de fiscalização (CGU, TCU, auditoria) e jurisprudências, com periodicidade anual, a fim de proporcionar aos empregados envolvidas informações úteis e descomplicadas no exercício de sua função.

Dito isto, para que a recomendação possa trazer impactos significativos na atuação de gerenciamento e fiscalização dos contratos administrativos de aquisição de bens e prestação de serviços da CBTU Maceió, apresenta-se abaixo o plano de ação discriminado em etapas:

**Quadro 8** - Plano de ação para implementação de capacitação em normas e fluxos para gestores e fiscais de contratos da CBTU/MAC

<b>Etapa</b>	<b>O que</b>	<b>Quem</b>	<b>Como</b>	<b>Quando</b>	<b>Indicador</b>
1	Criar grupo de trabalho permanente para estruturar e ministrar a semana de capacitação em gestão e fiscalização de contratos	Coordenadorias, Gerências e Superintendência	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escolhendo empregados que atuam em contratos e no processo de contratação e execução contratual;</li> <li>Publicando resolução interna apontando os objetivos e lista com os nomes dos participantes do grupo.</li> </ul>	Imediato	Publicação na intranet da resolução com a composição do grupo de trabalho
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Mapeando o conteúdo que deverá ser ministrado dentro dos normativos aplicáveis à gestão e fiscalização (RILC, Lei 13.303/2016, IN 05/SEGES, Instruções normativas internas</li> </ul>	Imediato	Relatório final, constando todas as atividades desenvolvidas e decisões tomadas pelo grupo de trabalho.

2	Construir plano de capacitação	Grupo de Trabalho	<p>de Gestão e fiscalização de contratos, Termo de encerramento, Garantia Contratual, Pagamento e atualizações)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definindo carga horária</li> <li>• Especificando recursos necessários para a sua realização (sala, computador, cadeiras, internet, material de apoio, canetas)</li> <li>• Com a participação de apoio do corpo interno pedagógico</li> </ul>		
3	Capacitar grupo responsável por conduzir o plano de capacitação	Superintendência	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitando os empregados para serem multiplicadores internos</li> </ul>	A definir <sup>10</sup>	Realização de curso de capacitação para multiplicadores internos.
4	Aprovar relatório com plano de trabalho	Superintendência	Por meio de despacho	60 dias após criação do grupo de trabalho, podendo este período ser prorrogado.	Aprovação do superintendente do relatório gerado pelo grupo de trabalho.
5	Ofertar a capacitação para atualização de gestores e fiscais	Grupo de Trabalho	Divulgando para os gestores e fiscais através do e-mail corporativo e pelos superiores imediatos solicitando ciência.	Anualmente	Contabilização da ciência dos convidados a participar.

<sup>10</sup> Poder-se-á necessitar de disponibilidade orçamentária.

6	Realizar a capacitação	Grupo de Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definindo local – Sala de Treinamento;</li> <li>• Usando material de apoio – Apostila e caneta</li> <li>• Ministrando o conteúdo</li> <li>• Realizando avaliação para aprimoramento futuro.</li> </ul>	Anualmente	Efetiva realização da capacitação.
---	------------------------	-------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------	------------------------------------

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2021).

O plano de ação proposto tem o intuito de guiar a efetiva implantação da recomendação de trabalho, funcionando como ferramenta inicial, mas, que poderá ser aprimorada e detalhada pela superintendência e demais lideranças, os quais serão responsáveis pela sua avaliação e julgamento quanto a sua viabilidade.

## 6 CONCLUSÃO

O trabalho em tela teve como objetivo principal analisar de que maneira a atuação dos gestores e fiscais da Companhia Brasileira de Trens Urbanos de Maceió contribui para a execução dos contratos administrativos. Com vistas a desenvolver o raciocínio necessário fez-se uso de objetivos secundários que buscaram trazer dados como: caracterização do perfil dos atuais gestores e fiscais dos contratos administrativos considerando cargos, formação e experiência anterior em gestão e fiscalização de contratos; identificação do nível de conhecimento dos empregados quanto aos normativos que guiam as atividades desempenhadas pelos gestores e fiscais na fase de execução contratual; investigação de práticas de gestão e fiscalização já adotadas e, por último, a propositura de intervenção a partir de diagnóstico realizado com base nos objetivos anteriores, em documentos institucionais e entrevistas com os participantes.

Como pode ser constatado, gestores e fiscais são protagonistas quando se fala na execução contratual, pois, são eles os responsáveis por verificar se o recurso público aplicado em produtos ou serviços que trarão futuros benefícios à população foram entregues em conformidade com o que foi licitado. Na CBTU Maceió não é diferente, uma vez que se trata de uma empresa pública regida pela Lei 13.303/2016, sendo também obrigada a atuar dentro dessa metodologia de gestão e fiscalização.

Nesse sentido, quanto ao objetivo geral, este trabalho demonstra que quando os empregados designados se encaixam na situação desejável, considerando as premissas dos autores aqui referenciados, como Alves (2004), Mota (2017), Pércio (2020), Marinho (2013), Vieira (2014), entre outros, em relação a conhecimentos e competências, a gestão e fiscalização tendem a ser melhor executadas e alinhadas com os objetivos públicos. No entanto, quando se comparam tais premissas com os dados obtidos nas entrevistas com colaboradores da instituição, percebe-se que ainda existe muito a ser aprimorado.

A maioria desses profissionais compreende seu papel, mas, esbarram em dificuldades como falta de entendimento ou mesmo desconhecimento das normas básicas que regem todas as atividades necessárias para se realizar a gestão e fiscalização. Vale destacar que isso pode ocasionar falhas nas etapas de receber material, de solicitar alteração no contrato e no ateste de pagamentos.

A despeito da realidade explicitada, notou-se que alguns empregados desenvolveram planilhas e instrumentos de controle de gestão, que é uma boa prática, como previsto pelo TCU

(BRASIL, 2014). Entretanto, o referido instrumental não é compartilhado com outros profissionais da empresa, os quais poderiam lançar mão da mesma técnica e, conseqüentemente, melhorar sua atuação profissional. Assim, entende-se que a forma de trabalho, sua preparação e adequação de perfil desses gestores e fiscais com o objeto, deve ser priorizado pela instituição, haja vista seu impacto ser relevante no desempenho da execução contratual na CBTU, em Maceió.

No tocante aos quatro objetivos específicos estabelecidos, pode-se sumarizar os seguintes resultados:

- Quanto ao perfil socioprofissional – ficou constatado que a maioria dos empregados já trabalha há bastante tempo em gestão e fiscalização de contratos e possuem elevado nível educacional. Todavia, notou-se que ainda enfrentam dúvidas acerca dessa rotina;
- No tocante ao nível de conhecimento normativo-técnico – foram identificadas dificuldades com o entendimento das normas, designações de pessoas que não participaram do curso de formação, sendo este obrigatório pelo RILC (CBTU, 2020f), desconhecimento das instruções internas de cunho procedimental e falta de critérios definidos e transparentes para escolha dos empregados que atuarão na gestão e fiscalização. Por outro lado, constatou-se que os empregados designados conhecem bem as atribuições de gestor e de fiscal e, grande parte deles, atua em contratos que condizem com suas formações técnicas, o que foi considerado por eles um quesito importante para que o objeto contratual fosse bem executado;
- No que diz respeito às práticas gerenciais – verificou-se a utilização de instrumentos e controle, como planilhas, para auxiliar no registro das informações, prática encontrada na IN 05 de 2017 da SEGES. Constatou-se, ainda, que apesar de a maioria dos gestores e fiscais estarem alocados em contratos com os quais tem afinidade com o objeto, não se observou formalmente o estabelecimento de critérios para essa escolha. No que concerne ao uso da documentação de apoio, dentre o rol elencado no RILC, apenas dois foram citados, o contrato e o termo de referência, o que levou a crer que pode estar havendo uma repetição de informações que tornam os demais desnecessários, visto que os gestores e fiscais atentam-se mais a eles por

considerá-los completos. É possível também que falhas estejam ocorrendo devido à falta de consulta desses termos. No que se refere ao apoio institucional, ou seja, ao suporte que a empresa dispensa aos gestores e fiscais no desempenho de suas funções, de maneira geral, foi considerado satisfatório, uma vez que as áreas meio mostram-se solícitas quando são demandadas, reconhecem que há um esforço normativo que tenta orientá-los, bem como ressaltam como positiva a criação da Consulta Instrumentos Contratuais (CIC), que é um sistema que permite ao gestor e fiscal consultar dados de vigência, movimentação de valores e informações sobre a contratada em tempo real. Sob outra perspectiva, também verificou-se a falta de treinamento/atualização, de procedimentos quanto a fluxos processuais e de clareza sobre o que precisa ser feito internamente em relação a trâmites, o que os entrevistados consideram situações a serem melhoradas pela administração.

- No que tange à proposta de intervenção – com base nos resultados anteriores, optou-se por sugerir a criação de um plano de capacitação periódico com o propósito de manter gestores e fiscais atualizados, bem como tirar dúvidas tanto normativas quanto procedimentais, proporcionar a integração desses empregados para fins de compartilhamento de experiências e boas práticas, com vistas a nivelar conhecimento e práticas e expectativas institucionais.

Considerando-se a relevância desta pesquisa, como sugestão para trabalhos futuros, recomenda-se a sua aplicação às outras filiais da CBTU para verificar se os resultados são recorrentes dentro da instituição como um todo, e posteriormente em empresas públicas com o escopo de comparar os resultados aqui obtidos. Além disso, incluir a parte diretiva para entender ambos os lados, a fim de verificar também quais os esforços dispendidos por eles para auxiliar nesse processo. Sugere-se, ainda, um estudo sobre a motivação desses designados, visto que alguns reconheceram a falta de proatividade e interesse em se aprofundar mais sobre o tema, para elucidar como a empresa poderia atuar nessa vertente.

Importante ressaltar que esta pesquisa aborda um tema ainda pouco explorado no meio acadêmico, conforme argumentado no tópico Introdução. Nesse sentido, espera-se que este trabalho tenha contribuído efetivamente com a temática, servindo de referência para o desenvolvimento de outros estudos na área devido a sua importância no que concerne às compras públicas. Além disso, almeja-se que a instituição pesquisada lance mão deste material

como forma de aprimorar processos e gastos públicos no tocante à gestão e fiscalização de contratos.

De maneira geral, o estudo buscou fazer esse paralelo entre conhecimentos teóricos e práticas consideradas ideais, bem como o que efetivamente ocorre na CBTU-MAC na atuação dos gestores e fiscais de contratos. Para tanto, partiu-se da compreensão que essa realidade engloba um conjunto de atividades, muitas vezes complexas, que demandam pessoas preparadas e constantemente atualizadas para que sua influência no processo não culmine em condutas indesejáveis.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**. Rio de Janeiro, Edição especial comemorativa, pp. 67-87, 2007.
- ALEXANDRINO, M. & PAULO, V. **Resumo de Direito Administrativo Descomplicado**. 11 ed. Rio de Janeiro: Editora Método, 2018.
- ALMEIDA, W. A. C.; GUARNIERI, P.; GOULART, L.; DUARTE, R. F. & DEMO, G. Compras estratégicas no setor público: uma revisão sistemática da produção nacional. **Revista Gestão.Org**, Recife, v. 16, n. 2, 2018, pp. 117-131.
- ALVES, L. S. **Gestão e fiscalização de contratos públicos**. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, n. 102, p. 60-69, out-dez, 2004.
- ALYRIO, R. D. **Métodos e técnicas de pesquisa em administração**. Volume único/ Rogivati Danilo Alyrio. – Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009.
- ARAÚJO, M. A. D. de; ALVES-FILHO, A. & COSTA, M. T. P. Implicações da contratualização para a gestão de competências no serviço público. In: I Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público, 2017, Florianópolis, **Anais [...]** Florianópolis: CIDESP, 2017, pp. 1722-1740.
- AZEVEDO, V.; CARVALHO, M.; FERNANDES-COSTA, F.; MESQUITA, S.; SOARES, J.; TEXEIRA, F. & MAIA, A. **Transcrever entrevistas**: questões conceituais, orientações práticas e desafios. Revista de Enfermagem Referência, Portugal, v. IV, n. 14, set, 2017.
- BARCELOS, D. e TORRES, R. C. L. de. **Licitações e Contratos nas Empresas Estatais: regime Licitatório e Contratual da Lei 13.303/2016**. Salvador, JUSPODIVM, 2018.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo, Edições 70, 2016.
- BARRAL, D. de A. O. **Gestão e Fiscalização de contratos administrativos**. ENAP, Brasília-DF, 2016, p. 118.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 2300, de 21 de novembro de 1986. **Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências**. Brasília, 1986. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2300-86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm). Acesso em: 7 jul. 2020.
- \_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Relatório de Auditoria 201600277**. Piauí, 2016c. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9252.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2021.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 25 fev. 2020.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº 1171, de 22 de junho de 1994. **Institui o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal**. Brasília, 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm). Acesso em: 25 fev. 2020.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº 13.303, de 30 de junho de 2016. **Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Brasília. 2016a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 11 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei No 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 10/02/2021.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 19 de 04 de julho de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Brasília, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. SEGES/MPDG IN Nº 5, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.** Brasília, 2017a. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 25 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas da União Acórdão de Relação 1542/2017 – Plenário.** Brasília, 2017b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17/08/2017&jornal=1&pagina=233&totalArquivos=256>. Acesso em: 11 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas da União Acórdão 748/2011 – Plenário.** Brasília, 2011a. Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi9oZTLkqjvAhW9JrkGHQr2AoUQFjACegQIAxAD&url=http%3A%2F%2Fwww.tcu.gov.br%2FConsultas%2FJuris%2FDocs%2FCONSES%2FTCU\\_ATA\\_0\\_N\\_2011\\_10.pdf&usq=AOvVaw2VE3Qkyt\\_FdnhIHKlu4lTr](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi9oZTLkqjvAhW9JrkGHQr2AoUQFjACegQIAxAD&url=http%3A%2F%2Fwww.tcu.gov.br%2FConsultas%2FJuris%2FDocs%2FCONSES%2FTCU_ATA_0_N_2011_10.pdf&usq=AOvVaw2VE3Qkyt_FdnhIHKlu4lTr). Acesso em: 11 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas da União Acórdão 2831/2011 – Plenário.** Brasília, 2011b. Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/conses/tcu\\_ata\\_0\\_n\\_2011\\_44.pdf](http://www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/conses/tcu_ata_0_n_2011_44.pdf). Acesso em: 01 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas da União Acórdão 2296/2014 – Plenário.** Brasília, 2014. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1322394/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1322394/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 27 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas da União Acórdão 803/2016 – Plenário.** Brasília, 2016b. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=555465>. Acesso em: 24 ago. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para a cidadania – a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: editora 34; Brasília, ENAP, 1998.

\_\_\_\_\_. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **RAP**. Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan-fev, 2017.

CARVALHO, M. B. A gestão de compras e o processo de licitação no setor público. **Caderno de Graduação–Ciências Humanas e Sociais**, v. 4, n. 1, p. 165-178, mar. 2017.

CBTU: Belo Horizonte. **Portal CBTU**, Rio de Janeiro, jul. 2020b. Disponível em: <https://www.cbtu.gov.br/index.php/pt/sistemas-cbtu/belo-horizonte>. Acesso em: 05 jul. 2021.

CBTU: História. **Portal CBTU**, Rio de Janeiro, jul. 2020a. Disponível em: <https://www.cbtu.gov.br/index.php/pt/a-cbtu/a-companhia/historico>. Acesso em: 20 jan. 2021.

CBTU: João Pessoa. **Portal CBTU**, Rio de Janeiro, jun. 2021. Disponível em: <https://www.cbtu.gov.br/index.php/pt/sistemas-cbtu/joao-pessoa>. Acesso em: 05 jul. 2021.

CBTU: Maceió. **Portal CBTU**, Rio de Janeiro, jul. 2020e. Disponível em: <https://www.cbtu.gov.br/index.php/pt/sistemas-cbtu/maceio>. Acesso em: 05 jul. 2021.

CBTU. **Manual Disciplinar**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiJt-i3lqivAhWsJrkGHbzaDd8QFjAAegQIARAD&url=https%3A%2F%2Fcorregedorias.gov.br%2Fquem-e-quem%2Fbusca%2Ffederal%2Fmodelo%2Frpr33319.pdf&usg=AOvVaw2LtRjL9fbEo9kuxr9MHNza>. Acesso em: 11 mar. 2021.

CBTU: Natal. **Portal CBTU**, Rio de Janeiro, jul. 2020d. Disponível em: <https://www.cbtu.gov.br/index.php/pt/sistemas-cbtu/natal>. Acesso em: 05 jul. 2021.

CBTU: Organograma. **Portal CBTU**, Rio de Janeiro, jul. 2020g. Disponível em: <https://www.cbtu.gov.br/index.php/pt/a-cbtu/organograma/organograma-maceio>. Acesso em: 05 jul. 2021.

CBTU: Recife. **Portal CBTU**, Rio de Janeiro, jul. 2020c. Disponível em: <https://www.cbtu.gov.br/index.php/pt/sistemas-cbtu/recife>. Acesso em: 05 jul. 2021.

CBTU. **Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Companhia Brasileira de Trens Urbanos**. Rio de Janeiro, 2020f. Disponível em: [https://www.cbtu.gov.br/images/licitacoes/rilc\\_cbtu\\_2020.pdf](https://www.cbtu.gov.br/images/licitacoes/rilc_cbtu_2020.pdf). Acesso em: 09 fev. 2021.

CBTU. **Resolução da Diretoria nº 002-2020, de 28 de dezembro de 2020**. Rio de Janeiro, 2020g. Disponível em: <https://www.cbtu.gov.br/arquivos/resolucao/RD-002-20.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2021.

CELLARD, A. A análise documental. In J. Poupart; J. Deslauriers; L. Groulx; A. Pires. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos** (pp. 295-316). Petrópolis, Vozes, 2008.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8ª ed. São Paulo, Cortez, 2006.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3ª ed. Porto Alegre, Artmed, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. de. **Direito Administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro, Forense, 2020.

ESPINOZA, L. M. de A; AMARAL, M.; SILVA, S. Gestão do conhecimento para fiscais de contratos na Administração Pública. In: Congresso Nacional de Excelência em Gestão & INOVARSE, 12, 2016, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro: INOVARSE, 2016, p. 16.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **RAP**. Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p.71-88, jan-fev, 2018.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3ª ed., J. E. Costa, Trad. São Paulo, Artmed, 2009.

\_\_\_\_\_. **Introdução à Metodologia de Pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre, Penso, 2013.

FNDE. **Compras Governamentais**. FNDE. 2017. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acoes/compras-governamentais/sobre-compras-governamentais>. Acesso em: 24 fev. 2020.

FUNK, E. K. & KARLSSON, T. S. Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations. **Financial Acc. & Man.**, pp. 1-27, 2019.

GIBBS G. **Análise de dados qualitativos**. Coleção Pesquisa Qualitativa. Porto Alegre, RS, Artmed, 2009.

GOMES, K. C. D.; MAIA, C. R. A.; CARDOSO, G. A.; OLIVEIRA, K. P. & MAIA, O. M. Instrumentos de Contratualização de Desempenho em Minas Gerais: o acordo de resultados e o pacto pelo cidadão. **Rev. Eletrônica de Estratégia & Negócios, Florianópolis**, v. 11, Edição Especial, pp. 199-225, 2018.

HAIR, J. F. Jr.; BABIN, B.; MONEY, A. H. & SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em Administração**. 1ª ed. Porto Alegre, Bookman, 2005.

HOOD, C. The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, organizations and Society**, v. 20, n. 2/3, pp. 93-109, 1991.

HYNDMAN, N & LAPSLEY, I. New Public Management: The Story Continues. **Financial Acc. & Man.**, v. 32, n. 4, pp. 385-408, 2016.

KIM, S. Lessons learned from Public and Private contract managers for effective local Government contracting out: the case of New Jersey. **International Journal of Public Administration**, v. 40, n. 9, pp. 756-769, 2017.

LIMA, T. C. S.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálisis**, Florianópolis, SC, v. 10, p. 37-45, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10nspe/a0410spe.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2020.

MANZOOR, A. A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future. **SAGE Open**, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/2158244014564936>. Acesso em: 12 fev. 2020.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8ª ed. São Paulo, Atlas, 2017.

MARINHO, R. de C. P. & ANDRADE, E. P. de. **Gestão do conhecimento como recurso estratégico para o desenvolvimento de competências**: estudo de caso em uma universidade pública. In: Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 9, 2013, Rio de Janeiro, Anais [...] Rio de Janeiro, 2013, p. 20. Disponível em:

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj32efI3KpVAhWvmeAKHXT2D5kQFjAAegQIBBAD&url=http%3A%2F%2Fwww.inovarse.org%2Ffilebrowser%2Fdownload%2F15712&usg=AOvVaw3V\\_fnbKkiRIaiksVSePH8F](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj32efI3KpVAhWvmeAKHXT2D5kQFjAAegQIBBAD&url=http%3A%2F%2Fwww.inovarse.org%2Ffilebrowser%2Fdownload%2F15712&usg=AOvVaw3V_fnbKkiRIaiksVSePH8F).

Acesso em: 09 de mar. 2021.

- MARINHO, L. & CERVERA, M. C. S.F. Contratos Administrativos: a importância do acompanhamento e fiscalização da execução. **Revista Internacional de Debates da Administração Pública**. São Paulo, SP, v. 3, n. 1, p. 172-187, jan-dez, 2018.
- MARINHO *et al.* Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 25, n. 3, 2018, p. 444-457.
- MATIAS-PEREIRA, J. A. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v.2, n.1, p. 109-134, jan-mar, 2010. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/download/9713>. Acesso em 30 abr. 2020.
- MATTHEWS, D. Strategic procurement in the public sector: A mask for financial and administrative policy. **Journal of Public Procurement**, v. 5, n. 3, 2005, p. 388–399.
- MEDEIROS, C. L. de. A importância do Planejamento nas Contratações Públicas: prevenção de falhas e efetividade nos resultados. **Rev. Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**. Ceará, 2018. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018/05/04-A-Import%C3%A2ncia-do-Planejamento-nas-Contrata%C3%A7%C3%B5es-P%C3%BAblicas-Preven%C3%A7%C3%A3o-de-Falhas-e-Efetividade-nos-Resultados.pdf>. Acesso em: 24 de ago. 2020.
- MEIRELLES, H. L.; FILHO, J. E. B.; BURLE, C. R.; GUIDETI, L. G. C. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43ª ed., São Paulo, Editora Malheiros Editores, 2016, p. 974.
- MOTA, A. F. **Estudo dos fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos no IFMG – Campus Montes Claros**. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/24524/1/4.Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20ALINE%20FONSECA%20MOTA.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2020.
- MUKHTAR, M. I. The public manager, the structure of public institution, and implementation: the 2002–2012 finnish senior bureaucratic manager reform. **Teaching Public Administration**, 2015, v. 33, n. 1, p 40-61.
- NETO, E. B. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 207-225, jan-abr 2017.
- NEVES, G.; GUIMARÃES, A.; JÚNIOR, A. As bases para um novo modelo de administração pública orientada para resultados: evolução dos paradigmas, novos princípios e dimensões operacionais de funcionamento. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 10., 2017, Brasília, **Anais** [...] Brasília: CONSAD, 2017, p. 23.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil – temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo, Cortez, 2004.
- NOHARA, I. P., **Reforma Administrativa e Burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo, Atlas, 2012.
- OECD. Innovation Skills and Leadership in Brazil’s Public Sector: Towards a Senior Civil Service System, **OECD Public Governance Reviews**, OECD Publishing, Paris, 2019a. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/ef660e75-en>. Acesso em: 25 fev. 2020.
- \_\_\_\_\_. The Innovation System of the Public Service of Brazil: An Exploration of its Past, Present and Future Journey, **OECD Public Governance Reviews**, OECD Publishing, Paris, 2019b. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/a1b203de-en>. Acesso em: 25 fev. 2020.

OLIVEIRA, J. C. P. de, OLIVEIRA, A. L. de, MORAIS, F. De A. M., SILVA, G. M da, SILVA, C. N. M. da. O questionário, o formulário e a entrevista como instrumentos de coleta de dados: vantagens e desvantagens do seu uso na pesquisa de campo em ciências humanas. In: CONEDU – Congresso nacional de Educação, 3., 2016, Natal. **Anais** [...]. Paraíba: UEPB, 2016. Disponível em:

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiN9JS62c7nAhWGH7kGHcWaAIQQFjAAegQIARAB&url=http%3A%2F%2Fwww.editorarealize.com.br%2Frevistas%2Fconedu%2Ftrabalhos%2FTRABALHO\\_EV05\\_6\\_MD1\\_SA13\\_ID8319\\_03082016000937.pdf&usg=AOvVaw1MxkQqQLY24s5E-rV4eA-H](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiN9JS62c7nAhWGH7kGHcWaAIQQFjAAegQIARAB&url=http%3A%2F%2Fwww.editorarealize.com.br%2Frevistas%2Fconedu%2Ftrabalhos%2FTRABALHO_EV05_6_MD1_SA13_ID8319_03082016000937.pdf&usg=AOvVaw1MxkQqQLY24s5E-rV4eA-H). Acesso em: 13 fev. 2020.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005a.

\_\_\_\_\_. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan-mar, 2005b.

PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. In: Loureiro, M. R.; Abrucio, F.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafio para o estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2010, v. 1, p. 171-196.

PASCOAL, M. N. O.; OLIVEIRA, O. V. de. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. **APGS**, v. 11, n.2, 2019. Disponível em <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3515/351558326007/html/index.html>. Acesso em 30 abr. 2010.

PENNA, Antonio G. Sobre o conceito de conhecimento. **Arquivo Brasileiro de Psicologia**, v. 35, n. 1, p. 40-7, jan-mar, 1983. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/abp/article/view/18883/17629>. Acesso em: 27 jul. 2021.

PÉRCIO, G. V. A importância das compras públicas no Brasil. **Rede Nacional de Compras Públicas**. 2018. Disponível em: <https://www.compraspublicasbrasil.gov.br/portal/publicacoes/a-importancia-das-compras-publicas.html>. Acesso em: 24 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Contratos Administrativos: Manual para Gestores e Fiscais**. 3ª ed. Curitiba, Juruá, 2020. 326p.

PLISCOFF-VARAS, C. Implementando la nueva gestión pública: problemas e desafios a la ética pública. El caso chileno. **UAEM**, n. 73, enero-abril, 2017, p. 141-164.

REIS, R. C. S., MATOS, C. R. N. Perfil do Gestor Público: elementos para formação e mudanças. CIEGESI, I, 2012, Goiânia, **Anais** [...]. Goiás, 2012, p.285-312.

RICHARDSON, J. A pesquisa qualitativa crítica e válida. In: RICHARDSON, R. J. et al. (Org) Pesquisa Social. 3ª ed. **Revista e Ampliada**. São Paulo, Atlas, 2012, p. 90 –103.

SAMPIERI, R. H; COLLADO, C. F. & LUCIO, M. del P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5ª ed. Porto Alegre, Penso, 2013.

SANTANNA, G. da S. **Do patrimonialismo à sociedade da informação: proposições para a implantação da Administração Pública eletrônica (e-administração) no Brasil**. 2019. 279 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, 2019. Disponível em:

[http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/9048/Gustavo%20da%20Silva%20Santanna\\_.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/9048/Gustavo%20da%20Silva%20Santanna_.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 17 ago. 2020.

SANTOS, L. R. L. dos. A fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato administrativo na Administração Pública – Artigo 67 – Lei nº 8.666/93. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 4, n. 2, p.187-199, 2017.

SANTOS, V. C. Papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. **RSP**. Brasília, v. 69, n. 2, pp. 226-249, abr-jun, 2018.

SANTOS, R. dos S.; ROVER, S. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **RAP**. Rio de Janeiro, n.53, v. 4, p. 732-752, jul-ago, 2019.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas na administração pública. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 43, p. 347-369, 2009.

SILVA, R. G. Aspectos gerais a respeito da responsabilidade do administrador público. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF, 2016. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/47771/aspectos-gerais-a-respeito-da-responsabilidade-do-administrador-publico>. Acesso em: 08 maio 2020.

SOUSA, M. P. J. de. **Controle de juridicidade da eficiência na gestão administrativa**. 2016. 124f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista Serv. Público**, Brasília, n. 70, v. 4, p. 519-550, out/dez, 2019.

VARESCHINI, J. M. L. . Planejamento das Contratações e a Elaboração do Termo de Referência. **Rev. JML de Licitações e Contratos**, v. VII, p. 56-63, 2013. Disponível em: <[https://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp\\_id=97](https://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=97)>. Acesso em: 23 out. 2019.

VIEIRA, A. L. Gestão de contratos administrativos. **Revista de Contratos Públicos (RCP)**, ano 3, n. 5, p. 9-32, mar/out, 2014. Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjIq5KNlajvAhX8K7kGHcNqB4EQFjAAegQIBRAD&url=https%3A%2F%2Fwww.cidp.pt%2Frevistas%2Ffrjlb%2F2017%2F5%2F2017\\_05\\_0131\\_0166.pdf&usg=AOvVaw3ptd35rpsjh\\_CZg7PUOsWo](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjIq5KNlajvAhX8K7kGHcNqB4EQFjAAegQIBRAD&url=https%3A%2F%2Fwww.cidp.pt%2Frevistas%2Ffrjlb%2F2017%2F5%2F2017_05_0131_0166.pdf&usg=AOvVaw3ptd35rpsjh_CZg7PUOsWo). Acesso em: 11 mar. 2021.

VYAS, L. Contract Management from the perspectives of bureaucrats and contractors: a case study of Hong Kong. **International Journal of Public Administration**, v. 39, n. 10, pp. 744-757, 2016.

## **APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Você está sendo convidado (a) a participar do projeto de pesquisa **A IMPORTÂNCIA DOS GESTORES E FISCAIS NA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DA COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS, NA SUPERINTENDÊNCIA DE MACEIÓ EM ALAGOAS**, da pesquisadora Thatiana P. P. Monteiro Oiticica sob orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Milka Alves Correia Barbosa. A seguir, as informações do projeto de pesquisa com relação a sua participação neste projeto:

1. O estudo se destina a fazer uma análise sobre a importância do papel de gestores e fiscais no desempenho dos contratos administrativos celebrados pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, unidade Maceió, visto que todo contrato necessita ser acompanhado por empregados com o intuito de assegurar o correto gasto de verba pública bem como a melhoria da prestação do serviço prestado à população.
2. A importância deste estudo é contribuir com a discussão da atividade de gestão e fiscalização de contratos administrativos no âmbito do serviço público, considerando a realidade de uma organização federal.
3. Os resultados que se desejam alcançar são os seguintes: verificar se os empregados, designados gestores e fiscais de contratos administrativos, compreendem o seu papel frente ao desempenho das aquisições públicas e identificar dificuldades e propostas de melhoria para o processo de gestão e fiscalização que servirão de subsídios para a construção de um manual sobre a temática.
4. A coleta de dados começará em maio de 2021 e terminará em maio de 2021.
5. O estudo será feito da seguinte maneira: coleta de dados baseada na aplicação de questionário semiestruturado, realizado presencial e individualmente, no qual será considerado o perfil socioprofissional, nível de conhecimento em relação às atividades de gestão e fiscalização, bem como solicitação de sugestões de melhoria. Para tanto será necessário o uso de um computador.

6. A sua participação será na etapa de entrevista envolvendo perguntas para avaliar o perfil dos gestores e fiscais e qual o nível de conhecimento relativo às suas atividades frente aos contratos administrativos.

7. Os incômodos e possíveis riscos poderão ser de origem psicológica, intelectual e/ou emocional, tais como: desconforto ao responder questões sobre o ambiente de trabalho e chefias; a possibilidade de constrangimento; estresse; cansaço; quebra de sigilo; divulgação de dados confidenciais. Poderá também haver desconforto ou dificuldades em realizar a entrevista de forma presencial.

8. Como formas de minimizar os riscos, deixamos claro que você não é obrigado a responder todas as questões caso não se sinta confortável com o teor das perguntas. Se a pesquisa se tornar cansativa, será possível concluí-la em outro momento conforme sua vontade e em horário de sua conveniência. Não serão divulgadas imagens ou dados pessoais, inclusive o nome, sendo referenciado apenas por códigos. Os dados coletados na entrevista ficarão armazenados em pasta com acesso restrito apenas aos pesquisadores envolvidos na pesquisa. Quando não for possível realizar a entrevista presencial, poderá ser feita por telefone ou encaminhado o questionário por e-mail.

9. Os benefícios esperados com a sua participação no projeto de pesquisa, mesmo que não diretamente são: a verificação do seu grau de conhecimento sobre o tema pesquisado, sendo possível propor melhorias às dificuldades percebidas. Os resultados da pesquisa podem contribuir para melhorar a forma de trabalho do empregado responsável pela gestão ou fiscalização de contratos, bem como a interação entre empresa e funcionário e adequação da estrutura organizacional para a melhor execução do trabalho.

10. A pesquisa poderá ser suspensa caso seja percebido algum risco ou dano à saúde do sujeito participante proveniente dela, não previsto no termo de consentimento. Se constatada a superioridade de um método em estudo sobre outro, o projeto deverá ser suspenso, oferecendo-se a todos os sujeitos os benefícios do melhor regime; e caso venha a ser solicitado pelo Comitê que a aprovou.

11. Você poderá contar com a assistência dos pesquisadores para sanar quaisquer dúvidas ou prestar esclarecimentos sobre a pesquisa, sendo responsável(is) por ela: Thatiana P. P. Monteiro Oiticica e Milka Alves Correia Barbosa.

12. Você será informado(a) do resultado final do projeto via e-mail e, sempre que desejar, serão fornecidos esclarecimentos sobre cada uma das etapas do estudo. Além disso, as melhorias resultantes dele serão encaminhadas aos gestores da UFAL como propostas de melhoria.

13. A qualquer momento, você poderá se recusar a continuar participando do estudo e, também, poderá retirar seu consentimento, sem que isso lhe traga qualquer penalidade ou prejuízo.

14. As informações conseguidas através da sua participação não permitirão a identificação da sua pessoa, exceto para a equipe de pesquisa. A delas só ocorrerá entre os profissionais estudiosos do assunto mediante sua autorização.

15. O estudo não acarretará nenhuma despesa para você.

16. Você será indenizado(a) por qualquer dano que venha a sofrer com a sua participação na pesquisa (nexo causal).

17. Ao submeter este questionário, você estará dando ciência deste termo e anuência para a utilização dos dados na pesquisa.

Se você tiver dúvidas sobre seus direitos como participante de pesquisa, você pode contatar o Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP), da UFAL, pelo telefone: (82) 3214- 1041. O CEP tem por finalidade defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e contribuir para o desenvolvimento da pesquisa dentro dos padrões éticos. Trata-se de um grupo de indivíduos com conhecimento científicos que realizam a revisão ética inicial e continuada do estudo de pesquisa para mantê-lo seguro e proteger seus direitos. É também responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos. Esse papel está baseado nas diretrizes éticas brasileiras (Res. CNS 466/12 e complementares).

Tendo compreendido perfeitamente tudo o que me foi informado sobre a minha participação no mencionado estudo e estando consciente dos meus direitos, das minhas responsabilidades, dos riscos e dos benefícios que a minha participação implicam, concordo em dele participar ao submeter este questionário e, para tanto, eu DOU O MEU CONSENTIMENTO SEM QUE PARA ISSO EU TENHA SIDO FORÇADO OU OBRIGADO.

**Endereço da equipe da pesquisa (OBRIGATÓRIO):**

Instituição: Universidade Federal de Alagoas

Endereço: Av. Lourival Melo Mota, Tabuleiro dos Martins

Complemento: FEAC – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade.

Cidade/CEP: 57072-970

Telefone: 82-3214-1177

Ponto de referência: Ao lado do Hospital Universitário

**Contato de urgência:** Sr(a). Thatiana P. P. Monteiro Oiticica

Endereço: Rua Dr. José Afonso de Melo, 34, Jatiúca.

Complemento: Apt 902.

Cidade/CEP: Maceió-AL. 57036-510.

Telefone: (82) 99912-8733

**ATENÇÃO:** *O Comitê de Ética da UFAL analisou e aprovou este projeto de pesquisa*

*sob o CAAE 40624220.5.0000.5013. Para obter mais informações a respeito deste projeto de pesquisa, informar ocorrências irregulares ou danosas durante a sua participação no estudo, dirija-se ao:*

Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Alagoas

Prédio do Centro de Interesse Comunitário (CIC), Térreo, Campus A.

C.

Simões, Cidade Universitária

Telefone: 3214-1041 – Horário de Atendimento: das 8:00 as 12:00hs.

E-mail: [comitedeeticaufal@gmail.com](mailto:comitedeeticaufal@gmail.com)

Maceió, de de .

<hr/> <p>Assinatura ou impressão datiloscópica d(o,a) voluntári(o,a) ou responsável legal e rubricar as demais folhas</p>	<hr/> <p>Nome e Assinatura do Pesquisador pelo estudo (Rubricar as demais páginas)</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------

## APÊNDICE B – DECLARAÇÃO DE ANUÊNCIA



**CBTU**  
Companhia Brasileira de Trens Urbanos  
Superintendência de Trens Urbanos de Maceió

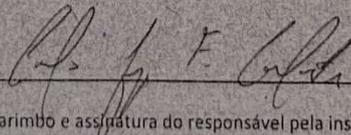
### DECLARAÇÃO DE ANUÊNCIA

Declaro estar ciente e de acordo com a realização da pesquisa intitulada A importância dos gestores e fiscais na execução dos contratos administrativos no âmbito da Companhia Brasileira de Trens Urbanos, na Superintendência de Maceió, em Alagoas, sob responsabilidade da pesquisadora Thatiana Pedrosa Pereira Monteiro Oiticica, sob orientação da professora doutora Ibsen Milka Alves Correia Barbosa. Declaro conhecer e fazer cumprir as resoluções éticas brasileiras, em especial as Resoluções CNS 466/2012 e 510/2016.

Declaro que esta instituição está ciente de suas corresponsabilidades como instituição coparticipante do presente projeto de pesquisa e de seu compromisso no resguardo da segurança e do bem-estar dos participantes de pesquisa nela recrutados. Declaro, por fim, que esta instituição dispõe da infraestrutura necessária para a garantia de tais condições.

Reitero que caso haja interesse em **publicar** o estudo realizado nesta instituição, será necessário solicitar anuência da Diretoria-Executiva da CBTU, conforme expresso no Art. 29, inciso XIX, do Manual Disciplinar da Companhia Brasileira de Trens Urbanos.

Maceió, 14 de SETEMBRO de 2020.

  
[carimbo e assinatura do responsável pela instituição]

Carlos Jorge Ferreira Cavalcante  
Superintendente do  
de Maceió  
0.133-4  
-MAC

Rua Barão da Arca, 121 - Centro  
47000-630, Maceió - Al., Brasil  
(82) 2123-1701 - www.cttu.gov.br  
CNPJ: 42.357.483/0011-06

Carlos Jorge Ferreira Cavalcante  
Superintendente do  
Trens Urbanos de Maceió  
Mat. 17.000.133-4  
CBTU/STU - MAC

1/1

## APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA

### **PARTE I – Caracterizar o perfil dos atuais gestores e fiscais dos contratos administrativos**

Cargo ocupado: \_\_\_\_\_  
 Grau de escolaridade/Formação: \_\_\_\_\_  
 Área/setor de atuação: \_\_\_\_\_  
 Tempo de serviço na instituição (em anos): \_\_\_\_\_  
 Exerce função gratificada: \_\_\_\_\_  
 Atua como gestor ou fiscal: \_\_\_\_\_

### **PARTE II – Identificar os conhecimentos sobre os normativos que regem a atividade de gestores e fiscais na fase de execução dos contratual.**

- 1) Tempo de atuação em gestão/fiscalização contratual (em anos/meses):
- 2) O que o(a) senhor(a) conhece de normas relativas à gestão/fiscalização de contratos? Como você avalia a qualidade dessas normas?
- 3) O(a) senhor(a) foi submetido(a) a algum tipo de treinamento/capacitação específico sobre gestão e fiscalização de contratos? Quando?
- 4) O que você conhece sobre as atribuições legais de um gestor/fiscal de contratos?
- 5) Quais competências o(a) senhor(a) considera necessários que um gestor/fiscal deva possuir para realizar um bom gerenciamento dos contratos administrativos?

### **PARTE III – Investigar práticas de gestão e fiscalização**

- 6) Em algum momento o(a) senhor(a) se opôs a aceitar ser designa para gestor/fiscal de contratos? Se sim, por quê?
- 7) O(a) senhor(a) utiliza algum instrumento de controle para auxiliá-lo(a) na gestão/fiscalização desse contrato? Qual(is)?
- 8) Qual a sua opinião sobre a qualidade dos documentos que dão suporte à gestão/fiscalização de contratos (ex.: edital, termo de referência, proposta vencedora e instrumento contrato)?
- 9) O que você acha do suporte da CBTU/MAC em relação a incentivos à eficiência na gestão/fiscalização contratual? Justifique.

### **PARTE IV – Sugestões**

- 10) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades que impedem a fiscalização contratual de alcançar melhor resultado?
- 11) Quais sugestões você daria para que o processo de gestão e fiscalização, em geral, alcance maior eficiência?
- 12) Considerando o tema de Gestão e Fiscalização Contratual, há algum tópico que não foi abordado na entrevista, que você gostaria de pontuar ou esclarecer? Qual(is)?

## APÊNDICE D - RELATÓRIO TÉCNICO

### 1. TÍTULO

Plano de ação referente à implantação de semana de capacitação anual de atualização de normas e fluxos referentes à fase de execução contratual para gestores e fiscais de contratos da CBTU/MAC.

### 2. RESUMO

A Companhia Brasileira de Trens Urbanos, assim como demais instituições da administração pública, é obrigada pela Lei 13.303/2016 e pelo seu regulamento interno de licitações (RILC) a alocar empregados para atuarem como gestores e fiscais na etapa de execução contratual. Seu intuito é que esses empregados atuem como entrepostos, entre administração e contratada, para verificar se o contratado foi executado conforme acordado no processo licitatório e preservar o interesse público.

Devido à importância e responsabilidade inerentes às atividades exercidas por eles, buscou-se analisar como a atuação desses gestores e fiscais da Companhia Brasileira de Trens Urbanos de Maceió contribui para a execução dos contratos administrativos de aquisição. Para alcançar esse objetivo, foram definidos quatro objetivos específicos: caracterizar o perfil dos atuais gestores e fiscais dos contratos administrativos considerando cargos, formação, experiência anterior em gestão e fiscalização de contratos; identificar o nível de conhecimento dos empregados quanto aos normativos que guiam as atividades desempenhadas pelos gestores e fiscais na fase de execução contratual e investigar práticas de gestão e fiscalização já adotadas e, de posse dos resultados identificados dentro das proposituras anteriores, realizar proposta de intervenção de melhoria para o processo de gestão e fiscalização.

Definida a proposta de trabalho, foram convocados todos os gestores e fiscais designados por meio de resolução da superintendência de contratos vigentes até final de abril de 2021 para participar de entrevista contendo seis quesitos relativos a informações socioprofissionais e 12 perguntas sobre a atuação deles frente a temas pertinentes à atividade. O grupo foi composto de 28 empregados, sendo que destes, 22 efetivamente participaram das entrevistas.

Após conversas com os participantes, os dados foram agrupados em categorias, e estas, posteriormente, divididas em códigos para melhor compreensão e aplicação da metodologia de

análise de conteúdo. Dentro dos resultados observados, percebeu-se que a maioria apresentou bastante dificuldade em relação à compreensão das normas e processos internos. Grande parte não tem afinidade com o linguajar jurídico, consideram algumas normas vagas, além de não conseguirem acompanhar com frequência as mudanças que ocorrem, visto que além da gestão e fiscalização eles desempenham outras atribuições rotineiras, inclusive, externas à empresa.

A falta de treinamento também foi uma queixa presente nas falas dos participantes que alegaram sua importância para atualização normativa, diminuição das dúvidas e troca experiências com instrutores e colegas.

Diante dessas queixas optou-se por propor a implantação de um plano de capacitação para atualização, resolução de dúvidas e troca de experiências. A ação seria desenvolvida pelas áreas de apoio como licitação, jurídico e contratos, com apresentação de normas, entendimentos aplicados na instituição, jurisprudências e demais agentes de fiscalização (CGU, TCU, auditoria) anualmente, com o escopo de prover a esses empregados atuantes em gestão e fiscalização, informações úteis e descomplicadas na execução contratual.

### 3. INSTITUIÇÃO

A instituição beneficiada será a Companhia Brasileira de Trens Urbanos, Superintendência Regional de Maceió em Alagoas.

### 4. PÚBLICO-ALVO DA INICIATIVA

O público-alvo do plano de ação será qualquer empregado que esteja designado como gestor e/ou fiscal de contratos administrativos de aquisição de bens ou serviços independente de alocação setorial.

### 5. DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A situação-problema gira em torno de interpretações diversas, a saber:

- Notou-se que boa parte não domina os instrumentos normativos que regem a atividade, limitam-se ao RILC, desconhecem instruções normativas internas ou apresentam dificuldades quanto ao entendimento e de acompanhar atualizações;

- Apesar de a maioria dos designados terem passado pelo curso de formação, conforme manda o RILC e a IN 05 SEGES de 2017, dois empregados não o fizeram;

- gestores e fiscais, de forma unânime, sabem quais são suas atribuições e conseguem distinguir o que é responsabilidade de cada um;

- Não foi identificado nas falas se há mapeamento de competências para se escolher gestores e fiscais em relação ao objeto contratual;

- Observou-se insatisfação por parte dos designados em relação ao número de contratos alocados para cada que, segundo foi constatado, não é igualitária, pois, além de serem gestores e fiscais, eles têm outras atribuições do cargo que ocupam, podendo ocasionar falhas na execução contratual;

- Foi constatado que, em relação ao rol (Art. 230) de instrumentos contratuais que o RILC impõe como de uso obrigatório pelos gestores e fiscais, os que são efetivamente usados são o contrato e o termo de referência, sendo que os demais nem ao menos foram citados;

- Percebeu-se que existe a prática de se designar gestores e fiscais que participaram da elaboração do termo de referência e que, conforme exposto pelos entrevistados, nessa situação, o contrato tende a ser melhor executado;

- A maioria buscou desenvolver algum tipo de mecanismo (planilhas eletrônicas ou controles manuais) para auxiliar no desenvolvimento do trabalho e limitam-se a dados financeiros e de prazo. Não há uma planilha padrão nem imposição interna para o seu uso. Vale ressaltar que a prática de utilização de instrumentos de controle tem sido apoiada pelo TCU, além de servirem de subsídio para a elaboração de planilhas que deverão ser acostadas ao processo de execução contratual, consoante IN 05 SEGES 2017;

- Considera-se que a empresa possui boa estrutura de apoio em relação a execução contratual. As pessoas das áreas de apoio são solícitas e encontram-se sempre disponíveis para tirar dúvidas. O Consulta Instrumentos Contratuais (CIC) também foi apontado como uma ferramenta útil e bastante acessada pelos gestores e fiscais.

## 6. OBJETIVOS

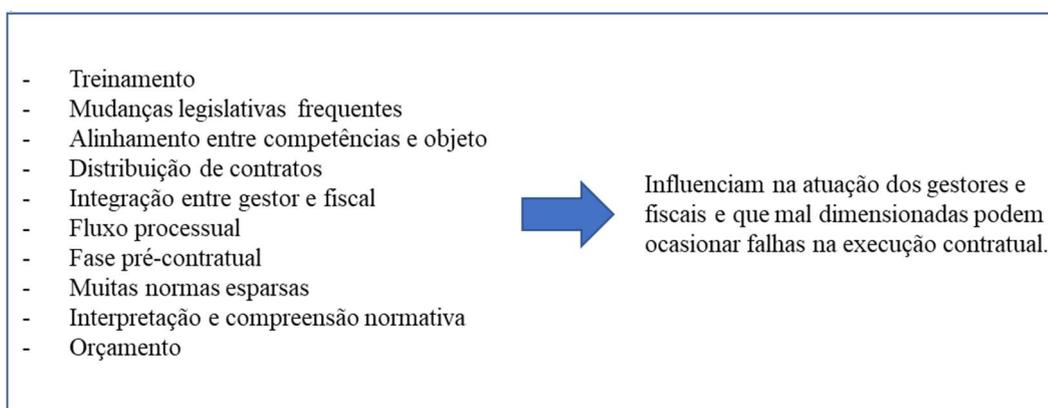
A proposta tem o objetivo principal de aprimorar a atuação dos gestores e fiscais na fase de execução contratual por meio da capacitação constante e melhoria do fluxo de informações que permeiam a atividade.

Como objetivos secundários buscam-se: melhorar a integração gestor e fiscal; compartilhar experiências e disseminar ferramentas desenvolvidas por eles; aperfeiçoar fluxos de trâmites processuais; e, por fim, intervir junto às lideranças demandas advindas desses empregados que influenciem positivamente no processo de gestão e fiscalização de contratos.

## 7. ANÁLISE/DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Após a análise dos dados coletados na entrevista, percebeu-se que o desempenho da gestão e fiscalização contratual pode ser influenciada por várias causas que, conforme elencadas abaixo, se mal dimensionadas podem ocasionar falhas na fase contratual:

**Figura 10** - Causas influentes na gestão e fiscalização de contratos



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2021).

As causas apresentadas foram baseadas nas falas dos próprios empregados, inclusive, demanda de aperfeiçoamento e mandamentos legislativos, como RILC (CBTU, 2020f) e IN 05 SEGES 2017 (BRASIL, 2017a), e considerando práticas ideais de trabalho encontrados nos autores com os quais foram discutidos os temas relativos à gestão e à fiscalização de contratos no referencial teórico.

## 7. RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO

Para que a recomendação possa ser implantada da maneira aqui sugerida e venha trazer impactos positivos e significativos na atuação de gerenciamento e fiscalização dos contratos administrativos de aquisição de bens e prestação de serviços da CBTU Maceió, apresenta-se abaixo o plano de ação discriminado em etapas:

### Plano de Ação

Etapa	O que	Quem	Como	Quando	Indicador
1	Criar grupo de trabalho permanente	Coordenadorias, Gerências	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escolhendo empregados que atuam em contratos e no processo de</li> </ul>	Imediato	Publicação na intranet da resolução com a composição

	para estruturar e ministrar a semana de atualização em gestão e fiscalização de contratos	e Superintendência	contratação e execução contratual; <ul style="list-style-type: none"> <li>Publicando resolução interna apontando os objetivos e lista com os nomes dos participantes do grupo.</li> </ul>		do grupo de trabalho
2	Construir plano de capacitação	Grupo de Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mapeando o conteúdo que deverá ser ministrado dentro dos normativos aplicáveis à gestão e fiscalização (RILC, Lei 13.303/2016, IN 05/SEGES, Instruções normativas internas de Gestão e fiscalização de contratos, Termo de encerramento, Garantia Contratual, Pagamento e atualizações)</li> <li>Definindo carga horária</li> <li>Especificando recursos</li> </ul>	Imediato	Relatório final, constando todas as atividades desenvolvidas e decisões tomadas pelo grupo de trabalho.

			necessários para a sua realização (sala, computador, cadeiras, internet, material de apoio, canetas) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Com a participação de apoio do corpo interno pedagógico</li> </ul>		
3	Capacitar grupo responsável por conduzir o plano de capacitação	Superintendência	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitando os empregados para serem multiplicadores internos</li> </ul>	A definir* <sup>11</sup>	Realização de curso de capacitação para multiplicadores internos.
4	Aprovar relatório com plano de trabalho	Superintendência	Por meio de despacho	60 dias após criação do grupo de trabalho, podendo este período ser prorrogado.	Aprovação do superintendente do relatório gerado pelo grupo de trabalho.
5	Ofertar a capacitação para atualização de gestores e fiscais	Grupo de Trabalho	Divulgando para os gestores e fiscais através do e-mail corporativo e pelos superiores imediatos	Anualmente	Contabilização da ciência dos convidados a participar.
6		Grupo de Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definindo local – Sala de Treinamento;</li> </ul>	Anualmente	Efetiva realização da capacitação.

<sup>11</sup> Pode haver necessidade de disponibilidade orçamentária.

	Realizar a capacitação		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usando material de apoio – Apostila e caneta</li> <li>• Ministrando o conteúdo</li> <li>• Realizando avaliação para aprimoramento futuro.</li> </ul>		
--	------------------------	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

## 8. RESPONSÁVEIS E CONTATOS

Profª Drª Milka Alves Correia Barbosa  
e-mail: [milka.correia@feac.ufal.br](mailto:milka.correia@feac.ufal.br)  
Contato: (82) 99971-0371

M.a Thatiana P. P. Monteiro Oiticica (egressa)  
e-mail: [thmonteiro@cbtu.gov.br](mailto:thmonteiro@cbtu.gov.br)  
Contato: (82) 99912-8733

## 9. DATA DA REALIZAÇÃO DO RELATÓRIO

14 de dezembro 2021

## 10. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Nº 13.303, de 30 de junho de 2016. **Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** Brasília. 2016a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. SEGES/MPDG IN Nº 5, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.** Brasília, 2017a. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União Acórdão 2296/2014 – Plenário.** Brasília, 2014. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1322394/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1322394/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 27 fev. 2020.

**CBTU. Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Companhia Brasileira de Trens Urbanos.** Rio de Janeiro, 2020f. Disponível em:

[https://www.cbtu.gov.br/images/licitacoes/rilc\\_cbtu\\_2020.pdf](https://www.cbtu.gov.br/images/licitacoes/rilc_cbtu_2020.pdf). Acesso em: 09 fev. 2021

**MOTA, A. F. Estudo dos fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos no IFMG – Campus Montes Claros.** 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em:

<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/24524/1/4.Disserta%20de%20Mestrado%20-%20ALINE%20FONSECA%20MOTA.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2020.

**PÉRCIO, .Contratos Administrativos: Manual para Gestores e Fiscais.** 3ª ed. Curitiba, Juruá, 2020. 326p.