



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

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

**THATIANA PEDROSO PEREIRA MONTEIRO OITICICA, MILKA ALVES CORREIA BARBOSA,**

**GRUPO TEMÁTICO: 07 Inovação e Empreendedorismo na  
Gestão Pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## **A Importância dos gestores e fiscais na execução contratual no âmbito da Companhia Brasileira de Trens Urbanos, Superintendência Maceió.**

### **Resumo:**

É obrigatório no serviço público designar servidores para realizar o gerenciamento e acompanhamento da execução das aquisições públicas com a finalidade de concretizar seus propósitos de maneira eficiente. Nesse contexto, este 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 de seus contratos administrativos. Para tanto, foi realizada uma pesquisa de caráter exploratório, abordagem qualitativa, com coleta de dados por meio de roteiro de entrevista. Teve-se como participantes gestores e fiscais designados por meio de resolução interna. Os dados foram submetidos à análise de conteúdo. Foi possível identificar problemas na compreensão das normas que regem a gestão e fiscalização, bem como: alocação de pessoas despreparadas, 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.

Palavras-chave: Gestor público. Gestão de contratos. Administração Pública. Empresa Pública.

### **Introdução**

Desde o início das reformas administrativas do Estado, emergidas nos anos 80, 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.

Em específico, com a Emenda Constitucional Nº 19 de 1998, delineou-se de maneira mais ampla a atuação das entidades da administração indireta: empresas públicas e sociedades de economia mista (BRASIL, 1998).

Para que essas entidades atuem na realização do interesse público, 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, 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 pode tornar o processo de aquisição mais claro e objetivo, além de tornar propício o estabelecimento de instrumentos de mensuração e avaliação de resultados (BRESSER-PEREIRA, 1995).

Dentro do arcabouço normativo brasileiro, os contratos administrativos foram regulamentados por meio da Lei 8.666 de 1993, a qual 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 (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, 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).

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. 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.

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.

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?**

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, é 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.

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.

### **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, 2019).

A inserção do princípio da eficiência no conjunto de princípios constitucionais corroborou que agir somente de acordo com a legalidade tornava-se limitante ao desempenho dos servidores (MEIRELLES et al, 2016). Assim, a novel função administrativa viria a exigir, por parte desses agentes, postura também voltada à busca pelo alcance de resultados afirmativos e satisfatórios no sentido de atender às demandas da comunidade, proporcionando também 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 no nível operacional, mas, tenha sob sua responsabilidade o cuidado de um ativo público vislumbrando o seu melhor uso, poderia ser considerado um gestor público.

Portanto, 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 tanto, espera-se 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 (ARAÚJO; ALVES-FILHO; COSTA, 2017).

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 em 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 (2000) e Brasil (2017).

Especificamente 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.

Essa designação, de acordo com Brasil (2017), 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.

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, 2011).

Já a IN 5/2017/SEGES 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. Todavia, caso perceba que possui limitações para o exercício da atividade, é direito informá-las ao superior para que este tome as devidas providências, sob pena de responsabilização por eventuais danos ocorridos, como alertam Mota (2017) e Pércio (2018).

Além disso, 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. Nessa perspectiva, 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).

A IN nº5/2017 traz um rol de responsabilidades ao longo do seu texto, diferenciando as atividades de gestor e de fiscal, conforme apresenta o Quadro 1:

Quadro 1- Atribuições típicas de gestor e fiscal

Gestor	Fiscal
<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 avançadas 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 o parágrafo primeiro do art. 67 da Lei n. 8.666/1993.

A utilização desses métodos, incluindo um manual técnico de gestão e fiscalização, poderia contribuir positivamente para o desempenho da atividade. Nessa perspectiva, sugerem Espinoza, Amaral e Silva (2016) que tal documento poderia gerar uma redução dos gastos públicos, otimização dos processos, evitando retrabalho.

### Procedimentos Metodológicos

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.

Em relação à abordagem, 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.

A CBTU Maceió foi selecionada por se tratar de uma estatal federal, singular em sua atividade no estado de Alagoas e de alto impacto social. Participaram da pesquisa vinte e seis empregados, entre efetivos e comissionados 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.

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 deveria estar designado como gestor ou fiscal, por meio de resolução interna publicada na intranet, conforme estabelecido no Regulamento Interno de Licitações e Contratos da CBTU Maceió.

Na etapa de coleta de dados, optou-se pela entrevista semi estruturada, com roteiro baseado nos autores que fizeram parte do referencial teórico. A opção por esse método de coleta deveu-se a possibilidade de obter respostas mais precisas, saneamento imediato de dúvidas, dentre outros aspectos.

As entrevistas foram realizadas no mês de maio de 2021, tendo sido gravadas com autorização dos participantes, e posteriormente foram transcritas em arquivo de texto. Essa investigação foi submetida e aprovada no Comitê de Ética.

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), além do regulamento interno de Licitações e Contratos que se encontra disponível ao público pelo site institucional e instruções normativas próprias da empresa pesquisada referentes a Gestão e Fiscalização de contratos.

A análise de conteúdo (AC) foi adotada para tratamento dos dados, seguindo orientações de Bardin (2016). Dentro da técnica AC, realizou-se o procedimento de categorização para o qual foram definidas *a priori* duas categorias de análise: conhecimento normativo-técnico e práticas de gestão.

## **Análise e Discussão de Resultados**

A gerência é o órgão da CBTU que concentra maior quantidade de gestores e fiscais de contratos, e é também, por conseguinte, o setor que mais demanda contratações, visto que atua na atividade finalística da instituição. Lá pode-se observar que há certa compatibilidade entre alocação de pessoas e de contratos.

Verificou-se que grande parte dos designados possuem formação superior e interessam-se por capacitações de níveis de maior exigência, como mestrado e 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 (2019).

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, que uma possível sobrecarga de trabalho pode trazer prejuízos à efetividade da execução contratual e prejuízos para a administração pública.

Quanto ao papel de cada, o grupo se divide em 13 gestores e 15 fiscais, sendo que dois 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).

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), 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 em normativa interna.

No que diz respeito à área de atuação, parece 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 Araújo, Alves-Filho e Costa (2017), alinhar tais capacidades com o objeto do contrato quando se busca melhor desempenho para atividades de gestão.

Na busca por compreender o quão familiarizados eles estão com os aspectos normativos e técnicos que envolvem a atividade, verificou-se que 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 aprofundi 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)

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. Como também, 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. 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)

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) já esclarecia 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.

Quanto à participação no curso de formação, sabe-se que ele é pré-requisito, porém 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.

Esses dados demandam a reflexão do 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 (PÉRCIO, 2020).

Percebeu-se ainda, que seis participantes fizeram o curso a mais de cinco anos, período este em que ocorreram atualizações importantes. Diante desse cenário, reforça-se 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 (MARINHO, 2013)

A necessidade de capacitação específica e periódica foi bastante abordada pelos entrevistados, conforme exemplifica o comentário abaixo:

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. Pela análise das entrevistas, ficou claro que os participantes reconhecem e conseguem distinguir as atribuições de gestores e de fiscais:

[...] 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 *in loco* o que está sendo executado, aferir quantidade e primordialmente a qualidade do bem ou serviço prestado.

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. Corroborando os dados das entrevistas, observou-se que o RILC da CBTU nada prevê sobre as habilidades para lidar com a parte burocrática do processo. Importa aqui retomar 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 (REIS; MATOS, 2012).

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)

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.

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.

O hábito de se adotar instrumento de controle é incentivada pelo TCU, consoante o acórdão 748/2011, como forma de registrar informações que subsidiem a atuação dos gestores e fiscais e mitigar possíveis falhas durante a execução contratual. A análise dos dados obtidos nas entrevistas revelou que a maioria dos empregados trabalha dessa forma, adotando a prática no desempenho de suas atividades.

Além do uso desse mecanismo, foi possível constatar quais tipos de informações os empregados acreditam ser as mais importantes para o desempenho da execução contratual. Foram citados cinco tipos de dados que eles mais utilizam, listados por ordem de relevância: financeiros, controle de estoque, controle de vigência, qualidade do serviço e medição.

Além disso, as respostas sinalizaram 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) 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,

os quais encontram-se elencados no Art. 230, § 1º, tais como instrumento contratual, termo de referência, proposta da contratada, dentre outros.

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, consideraram-nos úteis e os julgam ser de boa qualidade. Dentre os instrumentos, apenas dois foram lembrados – 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.

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, 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 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, 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.

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 Espinoza, Amaral e Silva (2016), é imprescindível ter as seguintes vertentes bem trabalhadas dentro da empresa: fluxos bem definidos, capacitação constante e atualização legislativa.

### **Considerações Finais**

O trabalho 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.

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 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. Entretanto, isso não é compartilhado com outros profissionais da empresa. 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 ao nível de conhecimento normativo-técnico, foram identificadas dificuldades com o entendimento das normas, designações de pessoas que não participaram do curso de formação, 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 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.

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.

## Referências

. 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, 2017, pp. 1722-1740.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo, Edições 70, 2016.

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, 2017**. 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. em: 11 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas da União Acórdão 2831/2011 – Plenário**. Brasília, 2011. 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.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. 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.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

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

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, 2016, p. 16.

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.

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.

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.

OECD. Innovation Skills and Leadership in Brazil’s Public Sector: Towards a Senior Civil Service System, **OECD Public Governance Reviews**, OECD Publishing, Paris, 2019.

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.

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.

VIEIRA, A. L. Gestão de contratos administrativos. **Revista de Contratos Públicos (RCP)**, ano 3, n. 5, p. 9-32, mar/out, 2014