



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Governança e Gestão de Contratos Administrativos: Perspectivas e Desafios dos Agentes Responsáveis da Marinha do Brasil

Alessandro Bandeira De Oliveira

[ARTIGO] GT 5 Governança, Riscos e Integridade das Organizações e Contratações do Setor Público

Governança e Gestão de Contratos Administrativos: Perspectivas e Desafios dos Agentes Responsáveis da Marinha do Brasil

Resumo:

As contratações governamentais representam nas finanças públicas uma fatia significativa do Produto Interno Bruto do país. Com isso, é importante entender o quão complexas são as contratações públicas. O objetivo geral deste estudo de caso único e exploratório é identificar os obstáculos e desafios sob a lente dos gestores, fiscais administrativos e técnicos, na fiscalização de obras públicas. Para a composição do *corpus*, foram entrevistados nove agentes responsáveis pertencentes à Marinha do Brasil, além da aplicação de três questionários na instituição. Constata-se que quando esses agentes responsáveis sabem exatamente o seu papel de atuação, os resultados positivos da gestão e fiscalização contratual são potencializados. Depreende-se que o avanço nesse tema tem o propósito de dar maior clareza às tarefas desenvolvidas pelos agentes designados, ressaltando a importância de seus papéis na execução e fiscalização do instrumento contratual, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato administrativo.

Palavras-chave: Contratos administrativos. Fiscalização de contratos. Gestão. Governança. Obras

1. INTRODUÇÃO

A contratação pública é um aspecto essencial para apoiar a demanda por serviços valiosos e econômicos (PATRAS, 2015; KUCHINA-MUSINA; MORRIS; STEINFELD, 2020). Além do mais, é um tema de grande relevância nos Estados contemporâneos de economia capitalista, em especial naqueles em que há um grande volume de recursos canalizados para gastos pelas vias contratuais (ITO; DE SOUSA SANTOS, 2020).

No Brasil, são movimentadas altas quantias de recursos financeiros e formalizados contratos com valores vultosos, em 2022 o país movimentou 12% do produto Interno Bruto (PIB) com contratações públicas (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022). É de se supor que com uma gestão mais eficiente desses recursos o Estado possa gerar impactos ainda mais significativos na economia (KAJIMBWA, 2018).

Nas contratações públicas, a MB está regida pelas legislações que alcançam todos os órgãos da Administração Pública Federal (APF), e para cumprir seu papel constitucional ela deve seguir o que determinam as regras e regulamentos atinentes às aquisições e contratos públicos. As legislações que tratam do assunto gestão e fiscalização de contratos administrativos são as leis nº 8.666/1993 e 14.133/2021, a Instrução Normativa nº 05/2017, que é responsável pela contratação de serviços terceirizados na APF, e outras correlatas.

Nos últimos dois anos, foram criados diversos normativos com o intuito de alcançar a eficiência da Administração Pública. Nesse sentido, o Decreto nº 9.739/2019 estabeleceu medidas de eficiência organizacional para o impulso da administração pública federal (BRASIL, 2019b). Não obstante, o Decreto nº 10.609/2021 instituiu a Política Nacional de Modernização do Estado, com a finalidade de direcionar os esforços governamentais para

aumentar a eficiência e modernizar a administração pública (BRASIL, 2021b). Recentemente a Lei nº 14.133/2021, a nova lei que trata de licitações e contratos administrativos, buscou consolidar diversos entendimentos em apenas um normativo (BRASIL, 2021a).

Em face dos problemas que a literatura aponta, verifica-se relatos de não-padronização de documentos de verificação para a fiscalização (RAMOS, 2020), o acúmulo de funções por parte dos agentes públicos que exercem as atividades de fiscalização (DAS NEVES; GASPARETTO, 2020) e apenas orientações para fiscalizações em contratações de serviços terceirizados na administração pública federal (BRASIL, 2017). Soma-se a estes, o fato de existirem poucos estudos na literatura relacionados à percepção dos agentes fiscalizadores de obras públicas.

Deste modo, o artigo visa responder a seguinte pergunta de pesquisa: Como a Marinha do Brasil pode aprimorar-se na gestão contratual de obras públicas a partir da percepção dos principais atores envolvidos na execução e fiscalização?

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Movimentos de reformas da gestão pública

De acordo com Osborne (2010), a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos passaram por três regimes de projeto e entrega. O primeiro, o da proeminente Administração Pública (AP), foi do final do século XIX até o fim da década 70/início de 80. O segundo, o da *New Public Management* (NPM), até o início do século XXI, e, por último, um terceiro emergente, o da *New Public Governance* (NPG), até os dias atuais.

Na época, o NPM apresentou-se com o objetivo primordial de fazer a AP operar como uma empresa privada e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e obter maior eficácia na prestação de serviços (MOTTA, 2013). Ainda assim, o tempo da NPM, de fato, foi relativamente curto e transitório entre a tradição estatista e burocrática da AP e a embrionária tradição plural e pluralista do NPG (OSBORNE, 2010).

O pós-NPM parece ter melhor consciência sobre os limites da inserção de mecanismos privados na gestão pública. Algumas concepções e instrumentos de gestão praticados em empresas, com o foco no cliente e na qualidade da despesa, podem dar mais consistência e produtividade às ações públicas, ao passo que também podem danificar valores fundamentais do serviço público (MOTTA, 2013). Portanto, tanto a AP quanto a NPM falharam em captar a complexa realidade do projeto, entrega e gestão de serviços públicos no século XXI (OSBORNE, 2010).

Hood (1991) argumenta que a NPM tem sido mais comumente criticada em termos de uma alegada contradição entre os valores de 'equidade' e 'eficiência', mas que qualquer crítica que sobreviva à reivindicação da NPM de 'reprogramação infinita' deve ser expressa em termos de possíveis conflitos entre valores administrativos. Para Cavalcante (2017), uma visão recorrente era que o argumento em prol do aumento da eficiência, efetividade e competitividade se materializa no que convém sintetizar como o NPM.

2.2 Governança pública

O primeiro desafio para a governança no século XXI se traduz em que o governo deverá ser capaz de conceber novas estratégias para administrar programas públicos de forma eficaz em um mundo de políticas globalizado e descentralizado, além de desenvolver a capacidade de perseguir essas estratégias (KETTL, 2015). Nesse sentido, a agenda da governança vem conquistando cada vez mais importância na administração pública, sendo possível constatar recentemente o surgimento de diversos normativos que tratam sobre o tema (GUEDES; DA SILVA JÚNIOR, 2021).

No final do século XX, as instituições passaram por um momento de estresse sobre as instituições governamentais: as pressões inevitáveis sobre o governo para fazer mais com menos; as parcerias cada vez mais complexas; e a busca de orientação intelectual através de problemas práticos extremamente difíceis (KETTL, 2015). Conforme observa Matias-Pereira (2009), os princípios existentes na governança pública não são diferentes dos aplicados à governança corporativa. Na governança pública os gestores têm sob sua responsabilidade bens que pertencem à sociedade e cuja gestão deve ser feita com elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça.

Se o governo tem o papel de conceber estratégias atuais para trabalhar com eficácia neste mundo, a AP deve conceber teorias novas para explicá-lo e orientá-lo. Os gestores públicos trabalharam com pouca orientação teórica para lidar com os desafios da evolução e globalização (KETTL, 2015). Soma-se a isso os relatos e os conceitos sobre a ineficiência administrativa que espalham a crença de que os gestores públicos são incompetentes, seja por falta de bom senso ou por desconhecimento de princípios norteadores da gerência moderna (MOTTA, 2013).

Não obstante algumas diferenças entre governança pública e privada, existem diversos pontos em comum, como os princípios que a norteiam: equidade, transparência, observância às leis, conduta ética e prestação de contas (ALTOUNIAN; DE SOUZA; LAPA; 2020).

2.3 Governança, gestão e fiscalização de contratos administrativos

No que já dizia Osborne (2010), o governo precisará se concentrar no desempenho e nos resultados que os contratos produzem, em vez dos processos ao longo do caminho. Será necessário desenvolver o capital humano, especialmente dentro dos órgãos públicos, para que o governo tenha a capacidade de fiscalizar os contratos que gerencia. Precisarão de sistemas de informação eficazes, reforçados por uma maior transparência, para fornecer um *feedback* mais eficaz.

Especificamente no âmbito dos procedimentos licitatórios e contratos públicos, faz-se necessário enfatizar que a licitação para a Administração Pública se posiciona como mecanismo de controle dos recursos públicos, evitando-se desvios de finalidade por parte dos administradores, o desperdício ou desvio de finalidade do dinheiro público, proporcionando, com isso, a eficiência na utilização de verbas públicas, visando o interesse comum (DE VASCONCELOS NETA ET AL., 2021).

Para Justen Filho (2021), o contrato administrativo reflete a vontade das partes e consagra as normas destinadas a regulamentar o seu relacionamento futuro. No que concerne à atividade de contratação, Vieira (2014) diz que devido à crescente complexidade jurídico-procedimental, algumas organizações extrapolam, por vezes, os limites da lei, fazendo dos institutos do direito administrativo contratual, um ramo do Direito Administrativo dotado de grande carga de especificidade, transformando-se tal atividade jurídica quase em arte.

Para Di Pietro (2021), a utilização das prerrogativas de poder nas contratações públicas não se deve dar por um capricho do administrador público ou por uma escolha livre sem maiores consequências, especialmente porque os ônus econômicos respectivos terminam por gerar custos maiores às contratações públicas. Com isso, Santos (2019) afirma que o propósito da governança nos contratos é a busca pela excelência das contratações públicas, de modo que o interesse público desejado pela execução contratual seja plenamente satisfeito.

Desta forma, existe um fluxo interminável de histórias de má gestão que resultam de contratos mal administrados. Tais histórias se espalham e tem o potencial de agravar a tendência de aumento nas contratações governamentais sem um crescimento simultâneo em sua capacidade de administrar o sistema que criou (OSBORNE, 2010).

3. MÉTODO DE PESQUISA

Com o propósito de responder à pergunta motivadora desta pesquisa, optou-se por realizar um estudo de caso único, de modo a investigar e analisar como os indivíduos

entrevistados percebem o problema ora investigado, a partir de suas experiências individuais na execução e fiscalização em OM da Marinha do Brasil (YIN, 2015).

No intuito de aumentar a qualidade de qualquer pesquisa social empírica, foram seguidos os quatro testes propostos por YIN (2015). Para a garantia da validade do constructo, foram seguidos dois passos: primeiro, foram definidas a governança, gestão e fiscalização em termos de conceito; e o segundo foi analisar as normas internas, as portarias de nomeação dos fiscais e gestores, circulares que regem as contratações públicas dentro da MB e processos administrativos que deram origem à obra pública.

A validade interna é apenas para estudos explicativos ou causais e não para estudos descritivos ou exploratórios. Assim, por se tratar de um estudo exploratório não há de se falar em validade interna (YIN, 2015). Em relação à validade externa, na busca por generalizações é que a forma da questão de pesquisa iniciou-se com a pergunta “Como” (YIN, 2015).

Por último, de modo a garantir a confiabilidade e minimizar os erros e a parcialidade no estudo, foi seguido um protocolo de estudo de caso e compilado um banco de dados necessário para que todas as informações coletadas fossem agrupadas, separadas e ordenadas, incluindo documentos, roteiro de entrevistas e todos os materiais coletados no campo (YIN, 2015).

Na coleta de dados se utilizou várias fontes de evidências, sendo elas: entrevistas semiestruturadas com gestores de contratos, fiscais administrativos e fiscais técnicos; análise de documentos que originaram os processos licitatórios; consulta à *websites* de diversos órgãos da MB; e a aplicação de questionários eletrônicos.

Para a seleção do material bibliográfico foram consultados bancos de dados do sistema de bibliotecas da FGV, do Google *Scholar* e da base Scielo, adotando como primeiro parâmetro de busca o termo “contratos administrativos”, seguido por “obras públicas”, nos idiomas português e inglês. Dentre as publicações encontradas, foi realizada a seleção daquelas que estavam mais próximas ao caminho a ser percorrido nesta pesquisa. As publicações foram selecionadas verificando-se as palavras-chave dos artigos e/ou dissertações apresentadas pelos autores, pela leitura dos resumos, bem como pelos prefácios dos livros disponíveis.

Para a pesquisa, optou-se pela entrevista semiestruturada, pois para entender o que ocorre na fiscalização das obras é necessário encontrar uma maneira de dar poder ou voz às pessoas, em vez de tratá-las como objetos, cujo comportamento deve ser quantificado e estatisticamente modelado (BAUER; GASKELL, 2002). As entrevistas semiestruturadas partem do conhecimento que os gestores e fiscais não detêm um conhecimento especial (ou ignorância) do tópico em estudo (McCRACKEN, 1988).

Todos os entrevistados são oficiais da Marinha do Brasil, com carreira construída por meio de concurso público e, no mínimo, já trabalharam em mais de duas organizações militares haja vista a alta rotatividade das organizações, salvo raras exceções. As entrevistas foram conduzidas em conformidade com o que preceitua o Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da instituição a qual pertencia o pesquisador.

Segundo Gil (2017), as entrevistas devem ser em número suficiente para que se manifestem todos os atores relevantes. Já para Thiry-Cherques (2009), é necessário que o protocolo de pesquisas contemple um mínimo de 8 observações, correspondentes ao mínimo das 6 recomendadas, acrescidas das 2 necessárias à confirmação da saturação.

Por conveniência e oportunidade do entrevistador, foram selecionadas as OM localizadas no Estado do Rio de Janeiro que realizaram obras nos últimos 5 anos, pois a partir de setembro de 2017 foi criada a IN nº 05/2017 que trata da contratação de serviços terceirizados na administração pública federal. Dessa maneira, as entrevistas foram realizadas com 3 (três) fiscais administrativos, 3 (três) fiscais técnicos e 3 (três) gestores de contrato, de três OM distintas.

Na tentativa de eliminar o viés do selecionado, as OM escolhidas não tinham nenhum contato próximo com o entrevistador, sendo estranhas ao pesquisador, conforme sugere (McCRACKEN, 1988). Assim, dentre os entrevistados 02 (dois) possuíam patentes hierárquicas superiores à do entrevistador, 03 (três) considerados pares hierárquicos e 04 (quatro) com patentes inferiores.

A partir de 03 (três) acontecimentos relevantes na temática de gestão e fiscalização de contratos na MB, ocorridos em 2022, vislumbrou-se um modo de robustecer as informações obtidas nas entrevistas. Para isso, foram elaborados 3 (três) questionários eletrônicos, por meio do aplicativo de gerenciamento de pesquisa Google *Forms*, são eles: a) o estágio de fiscalização e contratos administrativos (Q1); b) a divulgação do manual de fiscalização de contratos administrativos da MB (Q2); e c) a palestra de fiscalização de contratos administrativos sob a ótica do controle externo (Q3).

O Q1 foi encaminhado para 549 alunos que realizaram o estágio em 2021. Os respondentes foram apenas militares e servidores civis que participaram do curso. Ao todo foram coletadas 266 respostas. Já o Q2 foi distribuído para 346 responsáveis por facilitar e disseminar as boas práticas de gestão nas OM da MB, de modo que ele fosse divulgado internamente nas suas OM. Ao todo foram coletadas 516 respostas. Por fim, o Q3 foi encaminhado para 487 participantes da palestra de fiscalização e foram coletadas 216 respostas.

Para o tratamento dos dados, foi fundamental a codificação, que é o passo de descrever as unidades de registro ou classificá-las em termos das categorias dos construtos analíticos escolhidos (KRIPPENDORFF, 2018). A Análise de Conteúdo (AC) foi utilizada para analisar o que foi dito nas entrevistas e observado pelo pesquisador (BAUER; GASKELL, 2004; BARDIN, 1977), com o auxílio do *software* de análise qualitativa MAXQDA-2022.

No tocante às entrevistas, elas foram transcritas na íntegra por uma terceira pessoa e compuseram o *corpus* para a análise de conteúdo. Para a AC do *corpus* das entrevistas e das respostas dos questionários eletrônicos, o primeiro passo foi a categorização e codificação, dentro do *software* MAXQDA-2022.

A partir da análise de conteúdo, emergiram mais duas categorias, são elas: capacitação profissional e padronização. Assim, essas novas categorias foram somadas às três categorias preliminares, vide quadro 01.

Construtos	Atributos	Fonte
Governança	processo pelo qual os problemas são resolvidos coletivamente e as necessidades da sociedade são atendidas.	Osborne; Gaebler (1996)
	governança pública tem um aspecto exclusivamente gerencial, cujo objetivo foi tornar a administração mais flexível e os administradores, mais motivados.	Bresser Pereira (2007)
	Na governança pública os gestores têm sua responsabilidade sobre bens que pertencem à sociedade e cuja gestão deve ser feita com elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça.	Matias-Pereira (2009)
	No setor público, os gestores podem fazer apenas o que estritamente permite a lei.	(Kettl, 2015).
	Compromisso da alta administração na estruturação dos mecanismos e instrumentos de governança, exigem uma análise profunda do contexto.	(Brito, 2021)
Gestão	existe um fluxo interminável de histórias de má gestão que resultam de contratos mal administrados.	Osborne (2010)
	tanto a Administração Pública quanto a <i>New Public Management</i> falham em captar a complexa realidade do projeto, entrega e gestão de serviços públicos no século XXI.	Osborne (2010)
	compreende a atividade de gerenciamento, em sentido amplo, e exige a prática de atos voltados à adoção de estratégias e ações que garantam a perfeita execução do objeto gerido.	Vieira (2014)
	O Brasil está evoluindo, seja por meio da publicação de normativos e manuais que abordam o tema, seja pela incorporação gradativa de boas práticas afetas aos mecanismos liderança, estratégia e controle.	Altounian; De Souza; Lapa (2020)
Fiscalização	a fiscalização dos contratos tem sido relegada a um segundo plano, colocada como uma atividade acessória que se soma a outras atividades ordinárias do servidor	Da Costa (2013)
	fiscalização pressupõe o acompanhamento dos resultados alcançados em relação à execução das obrigações materiais do contrato.	Barral (2016)
	o acompanhamento e a fiscalização dos contratos administrativos celebrados pelo poder público é uma imposição legal	Búrigo; Günther (2020)
	a ausência de fiscalização administrativa ou aquela realizada com má qualidade pode acarretar numa série de problemas para os órgãos públicos e para os agentes envolvidos.	Kinczeski (2020)

	destacam a baixa efetividade da fiscalização contratual, com foco na fiscalização administrativa (análise documental) em detrimento da fiscalização técnica (fiscalização por resultados, mensuração da qualidade do bem adquirido ou do serviço prestado	Nogueira <i>et al.</i> (2020)
	a atividade de fiscalização não agrega qualquer vantagem pecuniária ou meritocrática ao fiscal, pelo contrário, para a grande maioria é vista como incômodo.	De Freitas ¹ ; Pereira; De Freitas (2021)
Capacitação	Os agentes públicos que atuam nesta seara, tais como ordenadores de despesa (OD), gestores e fiscais de contratos, membros de comissões de licitação, pregoeiros e as respectivas equipes de apoio necessitam de capacitação e atualização constante, haja vista a mutabilidade do tema.	Vieira (2014)
	Para a questão da falta de capacitação parece ter impacto relevante na motivação e satisfação de fiscais/gestores de contratos.	Kinczeski (2020)
	os agentes carecem de maiores oportunidades de capacitação, aperfeiçoamento e reciclagem	Neis; Da Silva (2020)
	Falta de capacitação profissional para atuar na fiscalização contratual.	Das Neves; Gasparetto (2020)
	Exigências têm aumentado substancialmente nos últimos anos, ressaltando a necessidade de capacitação e aprimoramento dos atores envolvidos.	Brito (2021)
	existem casos em que a Administração Pública não possui pessoal adequadamente capacitado, o que leva à necessidade de se promover cursos e treinamentos.	De Oliveira Lima; Beserra; Formiga (2021)
Padronização	As alterações qualitativas no contrato podem decorrer da incompletude do projeto básico, seja por omissões constantes de forma intencional ou podem também advir de falhas	Uryn (2016)
	relatos de não-padronização de documentos de verificação para a fiscalização	Ramos (2020)
	O instrumento de contrato, destina-se especificamente a padronizar e documentar a avença, caracterizando-se pela completude e minúcia no detalhamento das condições pactuadas	Justen Filho (2021)

Quadro 01 – Principais categorias

Fonte: Elaborado pelo autor.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nas contratações públicas, a MB está regida pelas legislações que alcançam todos os órgãos da administração pública federal, e para cumprir seu papel constitucional ela deve seguir o que determinam as regras e regulamentos atinentes às aquisições e contratos públicos. As legislações que tratam do assunto fiscalização de contratos administrativos são as leis nº 8.666/1993 e 14.133/2021, a IN nº 05/2017, que é responsável pela contratação de serviços terceirizados na administração pública federal, e outras correlatas.

Do mesmo modo que as demais organizações públicas, a Marinha do Brasil deve ser capaz de atuar assertivamente e, na medida do possível, antecipando-se aos desafios impostos no ambiente complexo e mutável das contratações públicas. Para isso, o pesquisador utilizou trechos de falas dos entrevistados que dialogam com o referencial teórico e que contribuiu para interpretação dos achados e, conseqüentemente, para a resposta ao problema de pesquisa.

No Q2 foi perguntado, no momento da nomeação dos agentes responsáveis, o que os Titulares das OM/Ordenadores de Despesas levam em consideração no ato de designação dos

gestores/fiscais. Para essa pergunta poderiam ser assinaladas até três opções. A Tabela 01 demonstra a frequência com que as opções apareceram.

Tabela 01 – Frequência de respostas sobre a percepção de suas indicações

FREQUÊNCIA	PERCEPÇÃO
118	Ser um militar do setor na qual a obra acontecerá
108	O conhecimento técnico sobre o objeto.
98	A graduação/posto que os militares possuem
76	O conhecimento sobre a Lei 8.666 e Instrução Normativa nº 05/2017, do MPDG.
56	O tempo de Marinha que o militar possui
55	Conhecimentos administrativos: financeiros, fiscais, trabalhistas etc.
52	Disponibilidade de tempo para realizar as atividades de fiscal/gestor
43	A quantidade de encargos colaterais que o militar possui

Fonte: Elaborada pelo autor.

Na pergunta final do Q1, todos os respondentes foram estimulados a deixarem seus comentários com sugestões de melhoria para o Manual e as respostas mais frequentes foram: a) o incremento de um *checklist* para o fiscal; b) poderia ter sido divulgado mais na Instituição; c) ausência de exemplos práticos; e d) muito extenso, complexo e com bastante termos técnicos.

No caso das OM localizadas na área do Rio de Janeiro, elas dispõem dos serviços prestados pela DOCM, com a indicação de fiscais técnicos, normalmente, profissionais com especialização em Engenharia Civil e com o conhecimento necessário para exercerem as suas atribuições. Além disso, caso necessário, os fiscais técnicos são capazes de obter apoio ou assessoria por meio da colaboração de fiscais mais experientes que trabalham nesse setor específico. Para as OM que se localizam fora da área do Rio de Janeiro, a assessoria dos fiscais técnicos se torna prejudicada.

Na visão dos entrevistados, as nomeações realizadas pelos Titulares de OM/Ordenadores de Despesas, parecem acontecer de modo intuitivo, ou seja, com parâmetros da própria experiência destes na MB. Nas falas dos entrevistados percebe-se tal empirismo:

até o dia que me escolheu; que me chamou na sala dele para dizer: Olha a gente a te indicou. Então ele sempre me deixa muito à vontade, quando eu colocava alguma questão ele sempre me deixou muito à vontade. Foi uma decisão, a direção podia ter colocado outro? Podia ter colocado! Mas aí eu não sei o que passou na cabeça dele, qual foi sua motivação. [E1]

eu acho super importante que tenha alguém daqui da OM, como a motivação do algo que a gente quer muito para cuidar e olhar a cada detalhe para fazer da melhor forma

possível, eu acho importante, então de repente trazer um gestor de outro local não haveria esse “coração” com a OM. Assim, por não fazer parte da OM, agora será que esse indivíduo precisaria ser o gestor, não poderia ser fiscal. [E9]

Os Titulares das OM/Ordenadores de Despesas, por vezes, não possuem todo o conhecimento das legislações pertinentes. Nos normativos brasileiros, as informações estão em diversas normas, instruções normativas e regulamentos, e não existe um rol taxativo que estes devem seguir na nomeação desses agentes. Com isso, pela falta de informações claras e objetivas se faz necessário a utilização da experiência deles ao longo da carreira.

Quanto à nomeação dos agentes responsáveis, a OM Z nomeou sua equipe (gestor, fiscal técnico e administrativo) na véspera da assinatura do contrato. Este fato, pode, de algum modo, ter contribuído para que os agentes responsáveis nomeados não tivessem tempo hábil de buscar antecipadamente a capacitação profissional para o exercício da função.

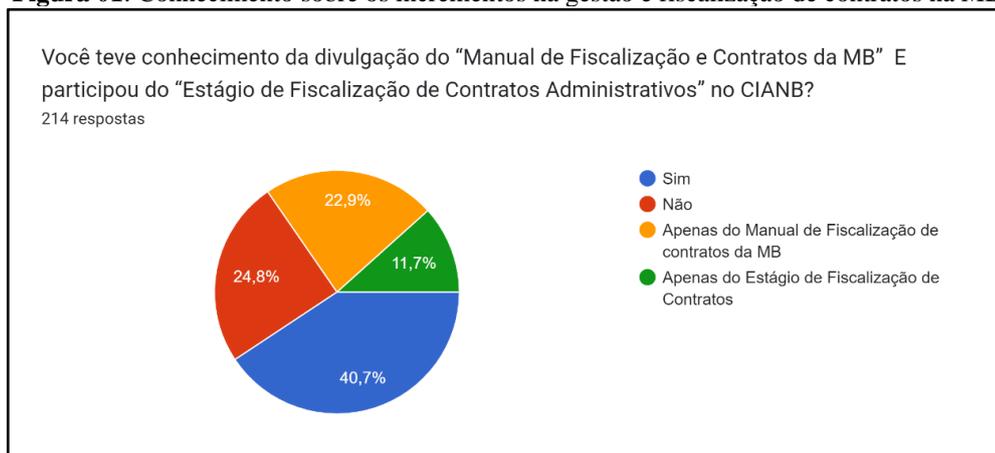
Em que pese a lei nº 14.133/2021 em seu art. 173 obrigar que “os tribunais de contas por meio de suas escolas de contas a promover eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei”, na lei nº 8.666/1993 não previa tal obrigação. Todavia, o anexo III da IN nº 05/2017 considerava a necessidade de capacitação de servidores para atuarem na contratação e fiscalização dos serviços.

No que tange à capacitação profissional dos agentes responsáveis nomeados para a gestão e fiscalização de contratos administrativos de obras, identificou-se que a MB fornece diversos cursos de capacitação para seus militares. O Estágio de Fiscalização e Contratos Administrativos, principal curso nessa temática ministrado na Força, é oferecido trimestralmente.

Para Neis e Da Silva (2020), os agentes carecem de maiores oportunidades de capacitação, aperfeiçoamento e reciclagem. Na MB, devido à todos os cursos ofertados, não parece que haja a falta de disponibilização de cursos voltados ao aprimoramento profissional. Os achados apontam para a ausência de uma cultura de capacitação antes do início do acompanhamento e execução da gestão e fiscalização das obras.

Na busca contínua pela capacitação e o aperfeiçoamento profissional, o Q3 investigou como os respondentes percebem os incrementos na gestão e fiscalização de contratos administrativos que a MB vem realizando (Manual, Estágio e Palestra), principalmente, ao longo dos últimos dois anos. A Figura 01 ilustra como os respondentes perceberam esses incrementos.

Figura 01: Conhecimento sobre os incrementos na gestão e fiscalização de contratos na MB



Fonte: elaboração própria.

Dos respondentes que tiveram conhecimento de ambos os incrementos (Manual e Estágio), 40,7% do total afirmaram conhecê-los. Quase um terço desse total (24,8%), desconhecia totalmente a divulgação do Manual de Fiscalização e que existia um Estágio de Fiscalização que capacita os agentes responsáveis.

Do *corpus* levantado pela análise qualitativa, com a triangulação das análises documentais, questionários e entrevistas, em relação aos agentes responsáveis foi possível inferir que: a) muitos desconhecem a temática e são nomeados para desempenharem as funções sem ao menos serem indicados para a capacitação; b) desconhecem a quantidade enorme de normas e legislações afetas ao assunto; c) mais de 80% não conhecem profundamente o manual de fiscalização; d) problemas durante as obras se deram por falta de conhecimento das atribuições (sequer conheciam a IN nº 05/2017); e e) a pouca divulgação interna nas OM sobre os cursos de capacitação pode comprometer a preparação dos agentes.

Verificou-se que por desconhecimento dos cursos ofertados internamente na Força, os militares responsáveis pela fiscalização sequer pediram para realizá-los. Por uma questão de governança, o problema se exacerba na medida em que os OD, responsáveis pelas nomeações, não buscaram verificar a capacitação prévia dos agentes, apenas indicaram aqueles que em suas percepções são os mais bem preparados para a função.

Em 2022, a elaboração do Manual de Fiscalização foi considerada um importante marco para a instituição, mas conforme os dados extraídos do Q1 demonstram que 35% dos respondentes informaram que o manual ainda carece de um *checklist* para facilitar o fiscal/gestor, em consonância com o percebido no estudo de Ramos (2020). Este fato pode ser encarado como uma oportunidade de melhoria pelos responsáveis pela governança da MB.

Ressalta-se que mesmo sendo aventada a possibilidade de serem gestores ou fiscais, após a conclusão do estágio, 66,8% não foram indicados para exercerem as funções. Soma-se a isso o fato de os agentes não se acharem capacitados, alguns foram designados para exercerem uma função que possui uma responsabilidade imensa, conforme verificado na fala dos entrevistados. Logo, infere-se que a capacitação coadunadas com fatores como, experiência, conhecimento técnico e conhecimento do local da obra são fatores-chave para o sucesso da obra.

No que tange ao construto gestão, observa-se que o ponto favorável para a gestão e fiscalização se encontra no esforço empreendido pelos fiscais a buscarem informações nas normas e legislações. Por outro lado, a dependência de informações relevantes do fiscal técnico da obra deixa os fiscais mais acomodados no exercício da função, o que não deveria acontecer visto que as atribuições são totalmente distintas, conforme previsto no art. 40 da IN nº 05/2017.

Os resultados advindos da triangulação dos dados, obtidos mediante revisão bibliográfica, realização das entrevistas e aplicação dos questionários eletrônicos foram consolidados no Quadro 01:

Categorias	Achados
Governança	Ampliação da divulgação do Manual de Fiscalização de contratos da MB, pois os questionários mostraram que o alcance pode ser maior.
	Os Titulares de OM/Ordenadores de Despesas nomeiam os agentes responsáveis baseados em suas experiências e no tempo de carreira que o militar possui.
	Estabelecimento de um guia de boas práticas para apoio aos Titulares das OM/Ordenadores de Despesas.
	Constante atualização do Manual no que tange às mudanças constantes nas legislações de licitações e contratos
Gestão	Acúmulo de funções sobrecarregando a atividade-fim.
	Consulta ao manual apenas quando aparecerem situações inopinadas
	Manual foi elaborado com uma linguagem simples e interativa, favorecendo a compreensão do conteúdo.
	Desconhecimento das funções atribuídas a cada agente responsável
	Os fiscais administrativos e gestores, pela falta de capacitação profissional, acabam aprendendo a função na prática.
	Aumento da chance de erros durante a execução contratual, pelo desconhecimento das atribuições e falta de capacitação.
	Desconhecimento da existência de um manual da MB.
	Insegurança no momento da execução contratual.

Fiscalização	Não reconhecimento das atribuições previstas para cada fiscalização.
	acompanhamento e a fiscalização dos contratos administrativos celebrados pelo poder público é uma imposição legal.
	Acúmulo de funções
	Fiscalização técnica bastante especializada e capacitada
	Confusão entre os papéis desempenhados entre os fiscais
	Desconhecimento da estrutura organizacional da MB, principalmente, das OM que podem apoiá-los nas dúvidas do dia a dia.
Capacitação profissional	Desconhecimento das legislações e ausência de capacitação profissional desses profissionais, por vezes, eles realizam atividades duplicadas ou erradas.
	Desconhecimento dos cursos de capacitação disponibilizados
	Ausência de exemplos práticos em cursos de capacitação
	Quando os agentes responsáveis são nomeados sem uma comunicação prévia, eles não têm tempo hábil para buscar antecipadamente uma capacitação para o exercício da função.
Padronização	Mudanças no Projeto Básico acabam gerando Termos Aditivos ao contrato.
	Unificação e a simplificação das atividades administrativas (inclusão do <i>checklist</i> ao Manual)
	Ausência de uma lista de verificação para facilitar o fiscal/gestor e unificar o entendimento na MB
	As alterações qualitativas no contrato podem decorrer da incompletude do projeto básico

Quadro 01 – Síntese dos resultados obtidos

Fonte: Elaborado pelo autor.

5. CONCLUSÕES

O artigo tinha como objetivo responder ao seguinte problema de pesquisa: Como a Marinha do Brasil pode aprimorar-se na gestão contratual de obras públicas a partir da percepção dos principais atores envolvidos na execução e fiscalização. A partir das triangulações realizadas, a pesquisa atingiu seu objetivo pois foi possível entender os desafios encontrados pelos agentes responsáveis, tanto para aqueles que ditam a governança das organizações quanto para os que gerenciam e fiscalizam os contratos administrativos.

A gestão e fiscalização contratual de obras públicas na Marinha do Brasil está alinhada com os ditames legais da Administração Pública. Sabe-se que para uma correta e eficiente gestão contratual é necessário um bom desempenho dos gestores e fiscais de contratos administrativos, pois estes são atores relevantes para uma contratação alcançar seu propósito.

Tão importante quanto conhecer as atribuições da fiscalização contratual, saber o significado do construto gestão e governança faz toda a diferença nas atribuições de cada agente responsável pela concretização da contratação pública.

Percebe-se que na MB existem desafios na área da governança e gestão a serem superados, principalmente, pelos fiscais e gestores que desempenharam funções na fiscalização contratual de obras. Um dos achados que podem aprimorar a fiscalização é o fato de que os militares que trabalham no setor de licitações e contratos e áreas afins estão se capacitando, mesmo sem serem designados para trabalharem como agentes responsáveis. Com isso, a Alta Administração das OM pode contar com um apoio suplementar à capacitação dos gestores e fiscais.

Cabe ressaltar que a tríade de agentes responsáveis pela obra (gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo) quando atua de modo harmônico, pode gerar diversos benefícios, colaborando assim, para o bom andamento e execução da obra. Do mesmo modo, uma equipe comprometida, seja em qualquer área de atuação, é preponderante para que os possíveis problemas que possam vir a ocorrer nas atividades de gestão e fiscalização sejam mitigados no início da execução da obra.

Espera-se que esta pesquisa possa colaborar para com acadêmicos, pesquisadores, gestores da Administração Pública em geral, e, principalmente, profissionais que estão envolvidos diretamente nas contratações públicas.

A principal limitação da pesquisa foi a impossibilidade de entrevistar os prepostos das empresas (normalmente engenheiros ou arquitetos que acompanham a obra) que foram contratadas pela MB, pois eles alegaram que poderiam prejudicar a empresa de alguma forma em futuras contratações públicas com alguma OM da MB.

Recomenda-se para estudos futuros, a inclusão de entrevistas com os representantes legais das empresas contratadas de maneira a identificar a percepção quando cumprindo a avença contratual com a organização; e a realização de um estudo de caso múltiplo envolvendo a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, na busca por diferenças na gestão e fiscalização de contratos de obras.

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; DE SOUZA, Daniel Luiz; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. 2a. ed., Belo horizonte: Fórum, 2020.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Ed.). **Qualitative researching with text, image and sound: A practical handbook for social research**. Sage, 2000.

BARRAL, Daniel Andrade Oliveira. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Brasília: Enap, 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo** (LA Redo, & A. Pinheiro, Trad.) Lisboa: Edições 70. Publicação original, 1977.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Brasília, 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.. Brasília, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019**. Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIOIG. Brasília, 2019.

BRASIL. **Decreto nº 10.609, de 26 de janeiro de 2021**. Institui a Política Nacional de Modernização do Estado e o Fórum Nacional de Modernização do Estado. Brasília, 2021.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 05, 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.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O modelo estrutural de governança pública**. Revista eletrônica sobre a reforma do Estado. n. 10, p. 2-19, 2007.

BRITO; Isabella. **Governança em Contratações Públicas: A Transformação passa Pelos Meios**. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: 18 jan 2023.

BÚRIGO, Cátia Maria; GÜNTHER, Helen Fischer. **Boas práticas na gestão e fiscalização de contratos administrativos em uma prefeitura municipal de Santa Catarina**. 2020.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Texto para Discussão, 2017.

DA COSTA, Antônio França. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. **Revista do TCU**, n. 127, p. 58-71, 2013.

DAS NEVES, Tiago Roberto Lopes; GASPARETTO, Valdirene. **Controle e monitoramento de contratos terceirizados no setor público: a perspectiva de gestores e fiscais de contratos de um órgão público federal**. Revista Brasileira de Administração Científica, v. 11, n. 1, p. 111-126, 2020.

DE FREITAS¹, Ms Fabrícia Coelho; PEREIRA, Pedro Carlos; DE FREITAS, Raíssa Marina. The Contractor's Responsibility and the Perspective of the Outsourced Service Providers of the Federal Institute Minas Gerais-campus Ouro Preto: influences that can affect the quality of the service provided. **International Journal of Advanced Engineering Research and Science**, v. 8, p. 5, 2021.

DE OLIVEIRA LIMA, Ricardo Ovídio; BESERRA, Thalita Kelle Pires; FORMIGA, Nilton Soares. **Contratos públicos e o seu gerenciamento por parte do chefe do executivo municipal**. Research, Society and Development, v. 10, n. 10, p. e115101018382-e115101018382, 2021.

DELEON, Linda. **Public Management, Democracy, and Politics**. In. Ferlie, E. Lynn, L. & Pollitt, Ch. The Oxford handbook of public management. Oxford: Oxford University Press, 2005.

DE VASCONCELOS NETA, Consuêla Félix et al. **The perception of public managers of public contracts and biddings about distance education as a training modality** A percepção dos gestores públicos de contratos públicos e licitações sobre a educação a distância como modalidade de formação. Brazilian Journal of Development, v. 7, n. 6, p. 60353-60369, 2021.

DI PIETRO, M. S. Z et al. **Licitações e Contratos Administrativos: inovações da lei nº 14.133/2021**. 1. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GUEDES, Danilo; DA SILVA JÚNIOR, Agnello. **Governança Pública no Brasil: Estado da Arte dos Estudos Publicados de 2009 a 2019**. Revista Controladoria e Gestão, v. 2, n. 1, p. 370-387, 2021.

HOOD, Christopher. **The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme**. Accounting, organizations and society, v. 20, n. 2-3, p. 93-109, 1995.

KAJIMBWA, M.G.A. **Benchmarking accountability of local government authorities in public procurement in Tanzania: A methodological approach**. Benchmarking: An International Journal, v. 25, n. 6, p. 1829-1843, 2018.

KETTL, Donald F. **The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century**. Jhu Press, 2015.

ITO, Christian; DE SOUSA SANTOS, Fábio. **E-Procurement and Smart Contracts: challenges in the technological modernization of Brazilian public procurement procedure**. International Journal of Digital Law, v. 1, n. 2, p. 55-69, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

KRIPPENDORFF, Klaus. **Content analysis: An introduction to its methodology**. Sage publications, 2018.

KUCHINA-MUSINA, Dolores; MORRIS, John Charles; STEINFELD, Joshua. **Drivers and differentiators: a grounded theory study of procurement in public and private organizations**. Journal of Public Procurement, 2020.

LYNN, Laurence E. Jr. **A concise history of the field**. In: Ferlie, E. Lynn, L. & Pollitt, Ch. The Oxford handbook of public management. Oxford: Oxford University Press, 2005.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual da Gestão Pública Contemporânea**. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2009.

McCRACKEN, Grant. **The Long Interview: the four-step method of inquiry**. London: Sage Publications, 1988.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Painel de Compras**. Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em: 28 jan 2023.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. **O estado da arte da gestão pública**. Revista de Administração de Empresas, v. 53, p. 82-90, 2013.

NOGUEIRA, Cecília Claudia Bezerra Correia et al. **Manual de Fiscalização e Gestão de Contratos**. 2020.

OSBORNE, Stephen P. **THE NEW PUBLIC GOVERNANCE? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Abingdon: Routledge, 2010.

PATRAS, Mirela Violeta et al. **Critical Phases in the process of awarding public procurement contracts. Romania case study**. Journal of Public Administration, Finance and Law, n. 08, p. 45-66, 2015.

PETERS, B. Guy; PIERRE, John. **Governance without government? Rethinking public administration**. Journal of public administration research and theory, v. 8, n. 2, p. 223-243, 1998.

RAMOS, L, S, F. **Manual de Gestão e Fiscalização de contratos para o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul – uma proposta de manual e etapas para elaboração**. Dissertação. Mestrado em Assessoria em Administração. Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/222203>. Acesso em: 28 jan 2023.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **GOVERNANÇA EM CONTRATOS PÚBLICOS**. Disponível em: https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/news/newsletter_adm_publica/index.php?COD=4230513f0f6bb2678520e1aa4fc4f3d5. Acesso em: 16 jun 2022.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto et al. **Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento**. Revista PMKT, v. 3, n. 2, p. 20-27, 2009.

URYN, André. **Alterações qualitativas em contratos de obra pública e a teoria econômica dos contratos incompletos: é possível construir um avião em pleno voo?** Dissertação de Mestrado, 2016. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16140>. Acesso em: 16 mai 2022.

VIEIRA, André Luís. **Gestão de contratos administrativos**. Revista de Contratos Públicos–RCP, Belo Horizonte, ano, v. 3, p. 9-32, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5a. ed. Bookman, 2015.