



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

GOVERNANÇA EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRAS PÚBLICAS: OPORTUNIDADES E DESAFIOS

ALESSANDRO BANDEIRA DE OLIVEIRA,

GRUPO TEMÁTICO: 03 Gestão de Organizações Públicas

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/>

Governança em Contratos Administrativos de Obras Públicas: oportunidades e desafios

Resumo:

Ao levar em conta as quantias vultosas que as contratações governamentais representam nas finanças públicas, vislumbra-se a importância de entender este dinâmico e complexo campo das contratações públicas. O objetivo geral deste estudo de caso único é identificar e analisar oportunidades e desafios a partir da interpretação dos agentes responsáveis pela fiscalização de obras em organizações militares. Para uma melhor compreensão das atribuições desses atores é preciso entender os papéis que eles desempenham. Ao todo foram entrevistados nove gestores, fiscais administrativos e técnicos. Foram aplicados dois questionários com o intuito de captar as percepções no desempenho de suas tarefas de execução e fiscalização de contratos de obras. Os dados foram tratados pela análise de conteúdo. Consta-se que os ordenadores de despesas agem empiricamente na nomeação dos agentes responsáveis. Depreende-se que a falta de capacitação, por vezes, dificulta a gestão e fiscalização dos contratos, e, conseqüentemente, não colabora com a governança.

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 (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).

O Estado brasileiro gasta por volta de 10% a 15% do Produto Interno Bruto (PIB) em contratações públicas (SILVA; BARKI, 2012) e, em 2021, o país movimentou 12 % 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).

Em consulta ao Sistema Integrado de Serviços Gerais da União (SIASG), no ano de 2021, verificou-se que no governo federal formalizou cerca de 30 bilhões de reais em contratos públicos. No âmbito do Ministério da Defesa, a Marinha do Brasil (MB), nos últimos 4 anos formalizou 702 contratos no período entre 2016 e 2020, cujo valor totaliza R\$ 440.538.532,33. Com obras públicas e na modalidade licitatória concorrência, gastou-se R\$ 68.594.323,00 para a realização de construções e/ou reformas em suas organizações (BRASIL, 2022).

Nos últimos dois anos, foram criados diversos normativos com o intuito de alcançar a eficiência da Administração Pública. O Decreto nº 9.739/2019 estabeleceu medidas de eficiência organizacional para o impulso da administração pública federal. 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. 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.

Na literatura, verifica-se relatos de não-padronização de documentos de verificação (*checklist*) para a fiscalização (RAMOS, 2020); o acúmulo de funções por parte dos 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).

Frequentemente, mudanças ocorrem nas legislações brasileiras atinentes às licitações e contratos administrativos (BRASIL, 2021). Além disso, fiscais e gestores de contrato enfrentam diversos desafios e dificuldades na fase de execução contratual e não possuem o conhecimento necessário das normas em vigor, somando-se à falta de capacitação profissional para atuar na fiscalização contratual (DAS NEVES; GASPARETTO, 2020).

Portanto, pelo fato de existirem poucos estudos relacionados à percepção dos agentes responsáveis por obras, o artigo pretende 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 O surgimento da *New Public Management* (NPM)

Na década de 80, houve um movimento em vários países da OCDE em direção à NPM. Parte principal dessa mudança nos modos de gestão pública foi em direção à "contabilidade". Tal modelo entrara no lugar da superada Administração Pública Progressiva (APP) (HOOD, 1995). A NPM envolveu um entendimento distinto de responsabilidade pública, adotando diferentes padrões de confiança e desconfiança e, conseqüentemente, um estilo diferente de contabilidade (HOOD, 1995).

As ideias da NPM foram expressas na linguagem do racionalismo econômico e promovidas por uma nova geração de "economocratas" e "contadores" em altos cargos públicos (HOOD, 1995). De forma um tanto que provocativa, o NPM foi, na verdade, um momento transitório na evolução da Administração Pública tradicional para o que aqui se denomina de Nova Governança Pública (OSBORNE, 2010). Ainda assim, a NPM é frequentemente interpretada como uma resposta ao estresse fiscal e resistência a impostos extras (HOOD, 1995).

No campo prático, a Administração Pública atingiu seu ponto alto no Reino Unido, de 1945-

1979, na era do Estado de bem-estar, quando se almejava que o Estado atendesse a todas as necessidades sociais e econômicas dos cidadãos, os atendendo “do berço ao túmulo”. Desse modo, a Administração Pública seria o instrumento admirável no mundo novo, com foco nos procedimentos administrativos para garantir a igualdade de tratamento (OSBORNE, 2010).

A NPM propõe um aumento da autonomia para os gerentes - permitindo que estes gerenciem - fazendo-os ter responsabilidade pelos resultados, assim fazendo os gerentes gerenciá-los. Acrescenta-se à gestão empresarial, uma variedade de mecanismos de mercado, como: privatização, terceirização e competição (DELEON, 2005). Em contrapartida, um problema que surge quando as dimensões competitivas são introduzidas na área de serviços públicos é que as organizações do setor público nunca foram idealizadas com essa missão, mas sim para garantir a legalidade e a igualdade (PETERS; PIERRE, 1998).

Embora a NPM, por muitas vezes, tenha sido considerada como novidade, e o movimento americano de reinvenção apresentasse desregulamentação gerencial, qualidade e empreendedorismo, ela deu pouca ênfase aos tipos de reformas que imitavam o mercado que, já eram populares no estado e governo local (LYNN, 2005). É por isso que os reformadores que seguem essa linha de raciocínio são críticos ferozes da NPM, eles alegam que as reformas da NPM enfraquecem as instituições democráticas, pois os cidadãos não devem ser apenas clientes passivos, pelo contrário devem ser ativamente engajados na governança (DELEON, 2005).

Por um lado, se pergunta até que ponto o setor público deve ser separado do privado em questões de gestão de negócios e pessoal, e até que ponto os negócios devem ser conduzidos por regras ou padrões, são questões que vão ao cerne da maioria das disputas doutrinárias na administração pública (HOOD, 1995). Por outro, a competição para o serviço público está no cerne da NPM e sem competição existe um pequeno ponto para mudar os estilos de gestão no setor público (PETERS; PIERRE, 1998).

2.2 Conceitos, definições e breve histórico da governança

Para Matias-Pereira (2007) governança refere-se à capacidade governativa em sentido mais amplo, envolvendo a capacidade da ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Dois termos, “governança” e “governança pública”, que não são novos, causam confusões de interpretações, principalmente pelo fato de estarem carregados de considerável bagagem teórica e/ou ideológica anterior (OSBORNE, 2010). Estudiosos e acadêmicos diferenciaram os

termos em três grandes escolas da literatura de governança, são elas: governança corporativa, boa governança e as demais estão abarcadas como governança pública, conforme disposto na tabela 1.

Tabela 1 – Vertentes da Governança Pública

VERTENTES	DEFINIÇÕES
Governança corporativa	Preocupada com os sistemas e processos internos que fornecem direção e responsabilidade a qualquer organização. No serviço público, tem se preocupado mais frequentemente com a relação entre os formuladores de políticas e/ou administradores de organizações públicas e os gerentes seniores.
Boa governança	Preocupada com a promulgação de modelos normativos de governança social, política e administrativa por órgãos supranacionais. Invariavelmente, isso tem valorizado as abordagens baseadas no mercado para a alocação e governança de recursos públicos.
Governança de políticas sociais	Preocupada com as relações institucionais abrangentes dentro da sociedade, que as relações e interações devem ser entendidas em sua totalidade a fim de compreender a formulação e implementação de políticas públicas.
Governança de políticas públicas	Preocupada com a forma como as elites e redes políticas interagem para criar e governar o processo de políticas públicas.
Governança administrativa	Preocupada com a aplicação efetiva da Administração Pública e seu reposicionamento para abarcar as complexidades do Estado contemporâneo.
Governança de contratos	Preocupada com o funcionamento interno da <i>New Public Management</i> e com a governança das relações contratuais na prestação de serviços públicos.
Governança de rede	Preocupada com as redes interorganizacionais auto-organizadas, concentrando-se nas redes que implementam políticas públicas e prestam serviços públicos.

Fonte: Adaptado de Osborne (2010).

Para se cumprir essa visão gerencialista da Administração Pública, são necessários seguir os princípios de governança que são elementos considerados direcionadores na atuação pública, ou seja, auxiliam na melhor implementação da governança pública. Além de servirem como o principal arcabouço normativo no desenvolvimento da política de governança (ALVES; PEREIRA; MORGAN, 2021).

2.3 Gestão e fiscalização de contratos administrativos

Inicialmente cabe ressaltar a diferença entre governança e gestão, a primeira, em sentido amplo, provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas. Já a gestão, é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos (TCU, 2013).

Ressalta-se que 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 e governar o sistema que criou (OSBORNE, 2010).

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.

No entanto, para que o governo garanta um melhor desempenho em seus sistemas de contratos, precisará qualificar e treinar melhor seus gestores de contratos governamentais. Na maioria dos governos, a gestão de contratos não é uma área prestigiada e poucos funcionários públicos entram na força de trabalho pública com a gestão de contratos como meta de carreira (OSBORNE, 2010).

É importante ressaltar o papel do gestor, pois este, com uma infinidade de atribuições, possui a atividade de coordenar, estabelecer um canal eficiente e ajustado de comunicação e interação com sua equipe, nela incluídos os fiscais de contratos, haja vista ser este um dos principais gargalos do gerenciamento de contratos (VIEIRA, 2014). Portanto, administrar um contrato requer um conjunto de habilidades fundamentalmente diferente - negociar um contrato, supervisionar sua execução e avaliar seus resultados (OSBORNE, 2010).

3. METODOLOGIA

Para o alcance do objetivo proposto nesta pesquisa, optou-se por realizar um estudo de caso único (YIN, 2015), com uma abordagem qualitativa pois há aceitação explícita da influência de crenças e valores sobre a teoria (BARDIN, 1977; BAUER; GASKELL, 2004; GÜNTHER, 2006).

A escolha estratégica para a investigação empírica de fenômenos contemporâneos se deu em um contexto do mundo real (YIN, 2015), com vistas a captar múltiplas perspectivas encontradas pelos gestores, fiscais técnicos e administrativos, estes considerados as unidades de análise do estudo, a partir de suas experiências individuais na gestão e fiscalização contratual de obras públicas em organizações da MB. Com isso, a pesquisa qualitativa foi essencial pois ela segue designs maleáveis nos quais a metodologia é revisada de acordo com os novos aprendizados adquiridos ao passo que a pesquisa avança (BARDIN, 1977; BAUER; GASKELL, 2004; KRIPPENDORFF, 2018).

Para a caracterização dos respondentes, por conveniência e oportunidade do entrevistador, foram selecionadas OM localizadas no Estado do Rio de Janeiro que realizaram obras nos últimos 5

anos; na modalidade de licitação concorrência, pois elas atingem contratos superiores à R\$ 1.300.000,00; as obras terem sido iniciadas após a entrada em vigor da Instrução Normativa (IN) nº 05/2017, do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e por serem obras com maior nível de complexidade e detalhamento. Conseqüentemente, os gestores, fiscais administrativos e fiscais técnicos desses respectivos contratos foram os entrevistados.

Para a garantia da validade do constructo, utilizou-se várias fonte de evidência: a análise documental dos processos licitatórios; 09 (nove) entrevistas semiestruturadas com 3 (três) gestores de contratos, 3 (três) fiscais administrativos e 3 (três) fiscais técnicos, além de 2 (dois) questionários eletrônicos (YIN, 2015). A validade interna é apenas para estudos explicativos ou causais e não para estudos descritivos ou exploratórios (YIN, 2015). Assim, por se tratar de um estudo exploratório não há de se falar em validade interna.

Na validade externa, quando utiliza-se a forma de pergunta de pesquisa iniciando-se com “Como”, significa uma busca por generalizações (YIN, 2015). De modo a garantir a confiabilidade e minimizar os erros e a parcialidade no estudo, foi elaborado um protocolo de estudo de caso e um banco de dados necessário para que todas as informações coletadas fossem compiladas, separadas e ordenadas, incluindo documentos, roteiro de entrevistas e todos os materiais coletados no campo (YIN, 2015).

Na tentativa de eliminar o viés do selecionado, os agentes responsáveis das OM não tinham nenhum contato próximo com o entrevistador, sendo estranhos 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.

Para isso, o roteiro de entrevista foi submetido ao comitê de conformidade ética em pesquisas envolvendo seres humanos e aprovado pelo colegiado da instituição de ensino na qual o entrevistador faz parte. Das entrevistas, 06 (seis) foram realizadas presencialmente e 03 (três) realizadas de modo remoto por meio da ferramenta digital de comunicação *Zoom*, o que não representou qualquer prejuízo na interação entrevistador-entrevistado.

Para a identificação do perfil e formação dos entrevistados, foi elaborado o quadro 1 para melhor identificação dos profissionais que exercem atividades nas diversas OM da MB.

Quadro 1 – Perfil dos Entrevistados

Entrevistados	Experiência	Função	Formação Acadêmica
E1	22 anos	Gestor	Graduação em Odontologia
E2	21 anos	Gestor	Graduação Ciências Navais
E3	7 anos	Gestor	Graduação em Engenharia de Telecomunicações
E4	3 anos	Fiscal Técnico	Graduação em Engenharia Civil
E5	3 anos	Fiscal Técnico	Graduação Engenharia Civil
E6	3 anos	Fiscal Técnico	Graduação Engenharia Civil
E7	3 anos	Fiscal Administrativo	Graduação em Engenharia Eletrônica
E8	27 anos	Fiscal Administrativo	Graduação em Educação Física
E9	20 anos	Fiscal Administrativo	Graduação em Administração

Fonte: Elaboração própria.

A partir de acontecimentos relevantes na temática de gestão e fiscalização de contratos na MB, ocorridos no corrente ano, foram elaborados questionários eletrônicos, por meio do aplicativo de gerenciamento de pesquisa Google *Forms*, são eles: a) estágio de fiscalização e contratos administrativos, em fevereiro de 2022; e b) divulgação do manual de fiscalização de contratos administrativos da MB, em março de 2022.

Para o tratamento dos dados, foi utilizada a análise de conteúdo (AC) que é um conjunto de técnicas de análises das comunicações (BARDIN, 1977), além de ser um método de análise de texto desenvolvido dentro das ciências sociais empíricas (BAUER; GASKELL, 2004). Após 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), procedente da realização da análise de conteúdo, a construção de um *corpus* garantiu a eficiência que se ganha na seleção de algum material para caracterizar o todo (BAUER; GASKELL, 2004).

A maior limitação de um estudo de caso tem sido sua virtual incapacidade de fornecer uma base sólida para a generalização de resultados de um estudo (MARIOTTO; ZANNI; MORAES, 2014). Na pesquisa, por se tratar de um estudo de caso único o trabalho não permitirá generalizações.

Em princípio, por mais que não sejam estabelecidas hipóteses nas pesquisas qualitativas, certas categorias precisam ser criadas, ainda que não sejam definitivas e únicas (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011). Nesse sentido, pontua-se que a classificação das categorias foi o recurso didático utilizado para facilitar e auxiliar a interpretação. Na tentativa de uniformizar o entendimento dos construtos governança e gestão que, por vezes, se confundem, o quadro 2 apresenta os principais

atributos extraídos da literatura.

Quadro 2 – Principais construtos da pesquisa

Construtos	Atributos	Fonte
Governança	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)
	processo pelo qual os problemas são resolvidos coletivamente e as necessidades da sociedade são atendidas.	Osborne (2010)
	governança pública organizacional é a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.	TCU (2020)
	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)
	gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos.	TCU (2013)
	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 e Lapa (2020)

Fonte: Elaboração própria.

4. ANÁLISE 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 determina 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. Para facilitar o entendimento das abreviaturas e descaracterizar as organizações envolvidas, o quadro 3 sintetiza os termos utilizados

ao longo do artigo.

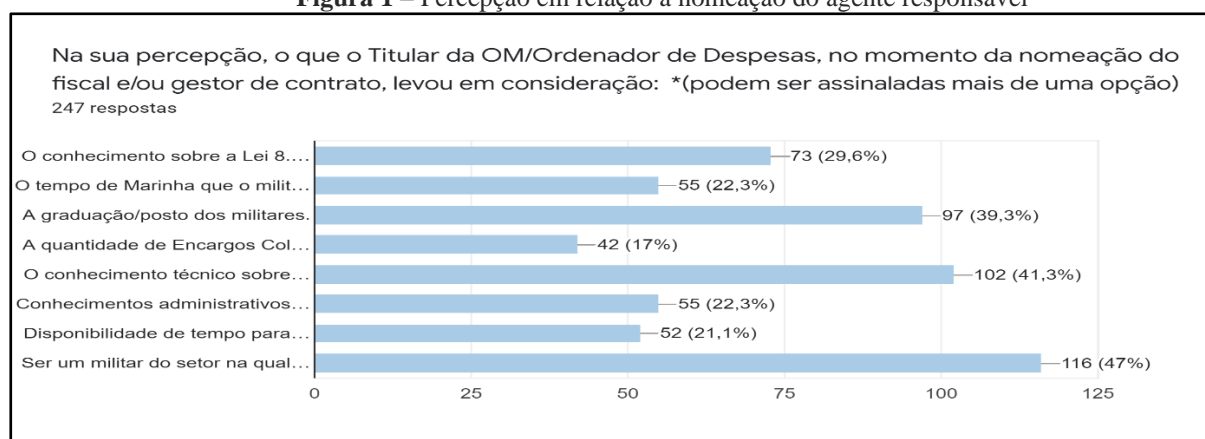
Quadro 3 - Abreviaturas utilizadas na pesquisa

Abreviaturas	Descrição
OM X	Organização Militar X
OM Y	Organização Militar Y
OM Z	Organização Militar Z
Questionário 1 (Q1)	Manual de Fiscalização e Contratos Administrativos
Questionário 2 (Q2)	Estágio de Fiscalização e Contratos Administrativos
Questionário 3 (Q3)	Palestra de fiscalização de contratos sob a ótica do controle externo

Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao construto governança, o Ordenador de Despesas (OD) da OM X indicou para ser gestora a E1 e ela concordou com sua decisão, achando importante “que tenha alguém aqui daqui 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 lugar não haveria esse coração, né”. Percebe-se que sua fala vai ao encontro do que disseram a maioria dos respondentes (47%) “Ser um militar do setor na qual a obra acontecerá”, conforme se observa na figura 1.

Figura 1 – Percepção em relação a nomeação do agente responsável



Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao constructo gestão, E1 informa que “por ser uma oficial mais antiga e ele confiar em mim, e outra que já estou envolvida com assunto de gestão e ele achou que seria a pessoa indicada ideal para assumir a função.”. A percepção do E2 caminha no mesmo sentido: “porque eu era

encarregado da obra era de ampliação de uma oficina de manutenção de um [sigilo] sob minha responsabilidade e eu era o mais antigo... mais antigo do grupo e fui o gestor”. Extrai-se das falas de E1 e E2 e das respostas do Q2 que quanto maior é seu posto/graduação (97 respostas) e o tempo que possui trabalhando na MB (55 respostas), maior a probabilidade de ser nomeado para essas funções.

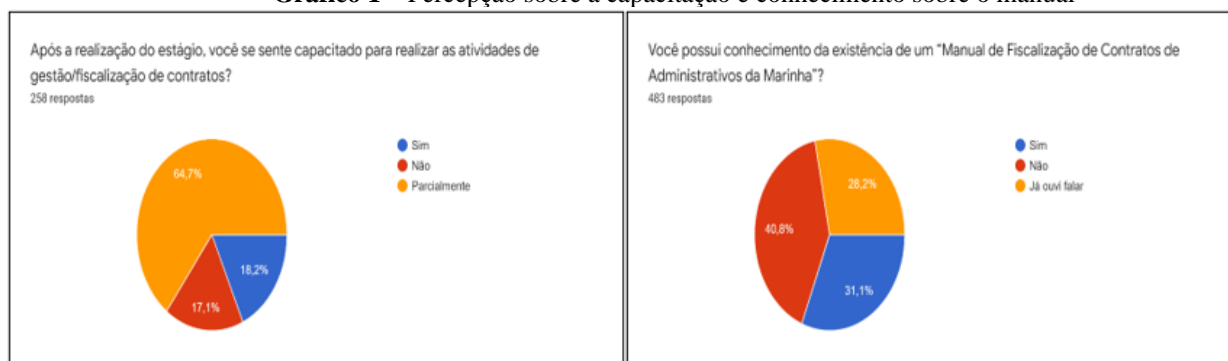
Além disso, ser um militar do setor no qual será realizada a obra (116) e possuir conhecimento técnico sobre o objeto fiscalizado (102) tem maior probabilidade de nomeação. Muito embora não se saiba o que o Titular da OM/OD considera como “conhecimento técnico”, parece ser um termo vago, pois todos os entrevistados falaram que para exercerem essas funções, os agentes deveriam ter formação em “Administração, Contabilidade e Direito”. Tal constatação vai de encontro as formações acadêmicas de todos os entrevistados.

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 (Matias-Pereira, 2009). Nesse sentido, na visão do E2, para bem desempenharem suas funções os agentes responsáveis necessitam de “capacitação... tem que se ter uma capacitação e me ajudou por mais que sejam pequenas, curtas, mas ajudou bastante...”. A falta de capacitação deixa os gestores em dificuldades, como percebe-se na fala da E1:

“foi indicado ele precisa fazer uma capacitação mesmo que curta até pelo o que a gente conversou, para dar um Norte. Olha você precisa estudar isso, isso e aquilo. Até isso eu tive que buscar, né. O quê que eu vou ler? Até trouxe aqui o manual do gestor de contrato do Tribunal Regional do Trabalho que utilizei, fui buscar 1, 2, 3... 3 manuais...”.

De modo a triangular os dados, buscou-se a informação sobre capacitação no Q2 e o conhecimento sobre a existência do manual no Q3, ambos demonstrados no gráfico 1.

Gráfico 1 – Percepção sobre a capacitação e conhecimento sobre o manual



Fonte: Elaboração própria.

Verificou-se que dos respondentes (258), 64,7% dos indicados ou nomeados para serem gestores/fiscais se consideram capacitados, pelo menos parcialmente. Uma ferramenta essencial para consulta durante a gestão e fiscalização contratual, o Manual, é desconhecido por quase 70% dos respondentes, incluindo os nove entrevistados.

Em 2022, a elaboração do Manual de Fiscalização foi considerado um importante marco para a instituição, mas conforme 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.

Dos respondentes (261), 63,1% buscaram a capacitação por terem sido indicados ou nomeados para atuarem na gestão e fiscalização de contratos. Quando se analisa o *corpus* das entrevistas, com exceção do E2 que havia se capacitado 2 anos antes mesmo indicação prévia, os demais desconheciam que uma OM disponibiliza cursos de capacitação ao longo do ano. Das Neves e Gasparetto (2020), também citam a falta de capacitação e o desconhecimento das normas em vigor.

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 mesmo 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 à 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 o art. 40 da IN nº 05/2017.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou responder 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.

Verificou-se que por desconhecimento dos cursos ofertados internamente na MB, 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 técnica dos agentes, apenas indicaram aqueles que maior tempo de carreira possuíam. Assim, depreende-se que eles não imaginavam as dificuldades que se apresentariam durante a execução e fiscalização ou que as formações acadêmicas dos gestores e fiscais eram suficientes para o desempenho da função.

A lei nº 14.133/2021, em seu art. 170, determina que os agentes responsáveis pela primeira linha de defesa (servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão) capacitem seus agentes públicos. Entretanto, até abril de 2023, os processos licitatórios poderão ser regidos pela lei nº 8.666/1993, que não obriga a capacitação. Por conseguinte, uma boa prática a ser adotada pelos OD das OM da MB, além de capacitar os gestores e fiscais de contratos, é cumprir, no que couber, o previsto na lei nº 14.133/2021.

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

Quanto à limitação do estudo, destaca-se o baixo número de respondentes para o questionário que investigava a percepção sobre o manual de fiscalização, o que poderia dar maior robustez ao *corpus* construído. Além disso, ressalta-se a dificuldade de entrevistar os OD das OM selecionadas, restando a opção de descartá-los para o referido estudo.

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

ALVES, V. C.; PEREIRA, C. C.; MORGAN, B. F. **Governança pública na transferência de recursos financeiros: uma análise dos convênios realizados pela Fundação Cultural Palmares no período de 2014 a 2019.** 18º Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, 2021.

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.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo** (LA Reto, & 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 9.739, 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 - SIORG. 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 Jun 2021

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.

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.

GÜNTHER, Hartmut. **Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?**. Psicologia: teoria e pesquisa, v. 22, n. 2, p. 201-209, 2006.

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.

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.

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.

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.

MARIOTTO, Fabio Luiz; ZANNI, Pedro Pinto; MORAES, Gustavo Hermínio Salati. **What is the use of a single-case study in management research?.** Revista de Administração de Empresas, v. 54, n. 4, p. 358-369, 2014.

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. **Economia assina acordo em contratações públicas com agência americana de comércio e desenvolvimento.** Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/janeiro/economia-assina-acordo-em-contratacoes-publicas-com-agencia-americana-de-comercio-e-desenvolvimento>. Acesso em: 30 Mai 2022.

MWANGI, Kiarie Johnson. **CONTRACT MANAGEMENT PRACTICES AND PERFORMANCE OF COUNTY GOVERNMENTS IN KENYA.** International Journal of Social Sciences Management and Entrepreneurship (IJSSME), v. 4, n. 1, 2020.

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

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.

SILVA, Renato; BARKI, Teresa. **Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis.** Revista do Serviço Público, 63(2), 157-175, 2012.

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 Mai 2022.

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

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Dez passos para a boa governança.** Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2a. Edição, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Referencial Básico de Governança.** Brasília, 2013.

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