

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**GOVERNANÇA EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS:  
PERSPECTIVAS E DESAFIOS DOS AGENTES  
RESPONSÁVEIS**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO  
GRAU DE MESTRE

**ALESSANDRO BANDEIRA DE OLIVEIRA**

Rio de Janeiro - 2022

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Alessandro Bandeira de Oliveira**

**GOVERNANÇA EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: PERSPECTIVAS E  
DESAFIOS DOS AGENTES RESPONSÁVEIS**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas.

Área de concentração: Governança e Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Armando Santos M. da Cunha

**RIO DE JANEIRO**

2022

Oliveira, Alessandro Bandeira de  
Governança em contratos administrativos : perspectivas e desafios dos  
agentes responsáveis / Alessandro Bandeira de Oliveira. – 2022.

119 f.

Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de  
Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Armando Santos M. da Cunha.

Inclui bibliografia.

1. Capacitação de empregados. 2. Governança pública. 3. Contratos  
administrativos. 4. Obras públicas. I. Cunha, Armando, 1947-. II. Escola  
Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação  
Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**

**ALESSANDRO BANDEIRA DE OLIVEIRA**

**“GOVERNANÇA EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS DOS AGENTES RESPONSÁVEIS”.**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADO(A) AO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE(A) EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

**DATA DA DEFESA: 21/11/2022**

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

**PRESIDENTE DA COMISSÃO EXAMINADORA: PROFº ARMANDO SANTOS MOREIRA DA CUNHA**

**PROFº ARMANDO SANTOS MOREIRA DA CUNHA  
ORIENTADOR(A)**

**PROFº BERNARDO DE ABREU GUELBER FAJARDO  
MEMBRO INTERNO**

**PROFº PAULO VITOR JORDÃO DA GAMA SILVA  
MEMBRO EXTERNO**

**RIO DE JANEIRO, 21 DE NOVEMBRO DE 2022.**

---

**PROFº/ª FLAVIO CARVALHO DE VASCONCELOS  
DIRETOR(A)**

---

**PROFº ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR  
PRÓ-REITOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**

*“Os resultados são obtidos pelo aproveitamento das oportunidades e  
não pela solução de problemas.”  
Peter Drucker*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida, sei que me proporcionou mais esta conquista. Obrigado por me fazer acreditar e, hoje, poder concluir essa labuta ao longo desses quase dois anos. Peço que continue ao meu lado nessa jornada, para que eu tenha sabedoria suficiente para seguir em frente.

Agradeço aos meus pais, Odino de Oliveira e Maria Bandeira de Oliveira que, até a fase adulta, me proveram o ensinamento necessário. Após essa fase, com muito esforço e sacrifício, seguindo seus exemplos de vida, pude ser o primeiro da família a concluir um mestrado. Tudo isso foi fundamental para que eu pudesse chegar ao final de mais essa etapa. Obrigado pai, por não ter me dado nada além, pois sei que sem essa lição de vida eu não chegaria até aqui.

Obrigado mãe. No passado, em momentos de estudos, sempre me apoiou e acreditou que eu poderia vencer. Obrigado pelas vitaminas, cafés e sanduíches, na época de preparação para o concurso da Marinha.

À minha esposa e filha que ao longo desses dois anos suportaram diversas ausências e afastamentos por conta de aulas e confecção da dissertação. Obrigado pela imensa dedicação e pela compreensão em todos os momentos.

À Diretoria de Administração da Marinha do Brasil, representando a Marinha do Brasil, por me proporcionar a oportunidade de uma capacitação diferenciada no maior *think-thank* do país. Não poderia deixar de citar a equipe do Programa Netuno, a qual tenho a honra de pertencer, muito obrigado pela compreensão e apoio.

Aos professores da FGV que tive a honra de conhecer ao longo do curso, em que pese o fato de todas as disciplinas terem sido realizadas à distância. A vocês minha admiração e respeito pela rápida preparação e adaptação a essa nova realidade que se impôs.

Destaco aqui meu agradecimento especial à Armando Santos Moreira da Cunha pelo privilégio de tê-lo como orientador. Obrigado pelos direcionamentos pontuais no desenvolvimento da pesquisa e pela confiança em mim depositada.

Por último, não menos importante, aos meus companheiros da turma do MAP 2021. Infelizmente, não realizamos nenhum encontro presencial, mas nem por isso o *networking* será prejudicado.

Missão cumprida!!!

## RESUMO

**Objetivo:** O objetivo principal da pesquisa foi identificar e analisar obstáculos e desafios a partir da interpretação dos gestores, fiscais administrativos e técnicos de contratos administrativos da Marinha do Brasil, na fiscalização de obras em Organizações Militares. Desse modo, o referencial teórico explora o conceito amplo de governança e suas vertentes, sua diferenciação da gestão, bem como descreve o processo de gestão contratual no âmbito da administração pública federal brasileira à luz da legislação vigente; além de verificar como as organizações militares da Marinha do Brasil orientam seus agentes responsáveis na gestão e fiscalização dos contratos.

**Metodologia:** O estudo de caso único e exploratório adotou uma abordagem qualitativa. Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores, fiscais técnicos e administrativos pertencentes à três Organizações Militares da Marinha do Brasil. Além disso, a pesquisa também foi orientada pela pesquisa bibliográfica e documental, e questionários eletrônicos aplicados aos alunos de cursos e palestras sobre a temática gestão e fiscalização de contratos administrativos. Para o tratamento do *corpus* da pesquisa utilizou-se o *software* MAXQDA-2022 para ajudar na codificação e categorização dos dados.

**Resultados:** A partir dos resultados obtidos pela triangulação dos dados, por meio da análise de conteúdo, pôde-se verificar que a tríade (gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo), quando sabem exatamente o seu papel de atuação potencializa os resultados positivos da gestão e fiscalização contratual. Para isso, é preponderante o aprimoramento profissional ou uma capacitação específica para o exercício do cargo. No que tange ao manual de fiscalização, ele deve receber o incremento do *checklist* para facilitar a atuação do gestor/fiscal que não possui uma formação acadêmica compatível com as atribuições desempenhadas. Ademais, a gestão e fiscalização de contratos administrativos de obras mostrou-se muito dinâmica, complexa, composta por equipes multidisciplinares e heterogêneas, e com pouca experiência.

**Limitações:** O *corpus* da pesquisa foi restringido à particularidade de 03 (três) organizações militares localizadas no Estado do Rio de Janeiro, que utilizaram a modalidade licitatória concorrência para a contratação de obras públicas, após a entrada em vigor da IN nº 05/2017 que versa sobre as contratações de serviços e elenca as atribuições dos gestores, fiscais administrativos e fiscais técnicos.

**Contribuições práticas:** Os desafios impostos às organizações em virtude da gestão e a fiscalização de contratos administrativos vêm sendo progressivamente debatidos no campo normativo brasileiro, mas no mundo acadêmico o assunto ainda é incipiente, principalmente, quando se trata de fiscalização de obras públicas. Dessa forma, o avanço nesse tema tem o propósito dar maior clareza às tarefas desenvolvidas pelos agentes responsáveis designados, ressaltando a importância de seus papéis na execução e fiscalização do instrumento contratual, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do contrato administrativo.

**Contribuições sociais:** Ao se 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. Com novas leis e regulamentos e uma política voltada para a modernização da administração pública, a atuação desses agentes responsáveis se insere na busca pela eficiência, eficácia e efetividade dos recursos públicos. Desse modo, a pesquisa provoca uma reflexão sobre a governança pública e boa gestão em

contratos administrativos.

**Originalidade:** Este trabalho joga luz num tema pouco debatido na administração pública, principalmente no que tange à gestão e fiscalização de obras públicas. A originalidade reside no *locus* da pesquisa, que restringe seu foco em três organizações militares da Marinha do Brasil que realizaram construções de empreendimentos públicos, no período compreendido entre 2018 e 2020.

**Palavras-chave:** Capacitação. Fiscalização. Gestão. Governança. Obras.

**Categoria:** Dissertação de Mestrado

## ABSTRACT

**Purpose:** The main objective of the research was to identify and analyze obstacles and challenges from the interpretation of managers, administrative inspectors and technicians of administrative contracts of the Brazilian Navy in the supervision of works in Military Organizations. Thus, the theoretical framework explores the broad concept of governance and its aspects, its management differentiation, as well as describes the contractual management process within the Brazilian federal public administration in the light of current legislation; in addition to verifying how the military organizations of the Brazilian Navy guide their agents responsible for the management and inspection of contracts.

**Methodology:** The single, exploratory case study adopted a qualitative approach. For that, semi-structured interviews were carried out with managers, technical and administrative inspectors belonging to three Military Organizations of the Brazilian Navy. In addition, the research was also guided by bibliographic and documentary research, and electronic questionnaires applied to students of courses and lectures on the subject of management and inspection of administrative contracts. For the treatment of the research corpus, the MAXQDA-2022 software was used to help in the coding and categorization of data.

**Findings:** From the results obtained by triangulating the data, through content analysis, it was possible to verify that the triad (manager, technical inspector and administrative inspector), when they know exactly their role of action, enhances the positive results of management and inspection. contractual. For this, professional improvement or specific training for the exercise of the position is essential. Regarding the inspection manual, it must receive the addition of the checklist to facilitate the performance of the manager/inspector who does not have an academic background compatible with the duties performed. In addition, the management and inspection of administrative contracts for works proved to be very dynamic, complex, composed of multidisciplinary and heterogeneous teams, and with little experience.

**Research limitations:** The research corpus was restricted to the particularity of 03 (three) military organizations located in the State of Rio de Janeiro, which used the competitive bidding modality for the contracting of public works, after the entry into force of IN nº 05/2017 which deals with contracting services and lists the duties of managers, administrative inspectors and technical inspectors.

**Practical implications:** The challenges imposed on organizations due to the management and inspection of administrative contracts have been progressively debated in the Brazilian normative field, but in the academic world the subject is still incipient, especially when it comes to the inspection of public works. In this way, the advancement in this topic is intended to give greater clarity to the tasks carried out by the designated responsible agents, highlighting the importance of their roles in the execution and inspection of the contractual instrument, in order to ensure the perfect fulfillment of the administrative contract.

**Social implications:** When taking into account the large amounts that government contracts represent in public finances, one can see the importance of understanding this dynamic and complex field of public contracts. With new laws and regulations and a policy aimed at modernizing public administration, the performance of these responsible agents is part of the search for efficiency, effectiveness and effectiveness of public resources. In this way, the research provokes a reflection on public governance and good management in administrative

contracts.

**Originality:** This work sheds light on a subject little debated in public administration, especially with regard to the management and inspection of public works. The originality lies in the locus of the research, which restricts its focus to three military organizations of the Brazilian Navy that Carrier out construction of public enterprises, in the period between 2018 and 2020.

**Keywords:** Empowerment. Oversight. Management. Governance. Construction.

**Paper category:** Master's thesis

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

### **FIGURAS**

Figura 01: Relação entre governança e gestão.....	50
Figura 02: Organograma da Marinha – Órgãos de Direção Setorial.....	56
Figura 03: Fluxograma para enquadramento legal.....	61
Figura 04: Fluxograma das etapas da obra pública.....	62
Figura 05: Estímulo para a inscrição em curso de aperfeiçoamento profissional.....	82
Figura 06: A importância do aperfeiçoamento contínuo na MB.....	83
Figura 07: Conhecimento sobre os incrementos na gestão e fiscalização de contratos na MB.....	83
Figura 08: Conhecimento da existência do Manual de Fiscalização e Contratos da MB.....	85

### **QUADROS**

Quadro 01: Perfil dos entrevistados.....	45
Quadro 02 : Abreviaturas utilizadas na pesquisa.....	46
Quadro 03: Principais categorias.....	48
Quadro 04: Síntese dos principais manuais de gestão e fiscalização de contratos.....	86
Quadro 05: Síntese dos resultados obtidos.....	87

### **TABELAS**

Tabela 01: Vertentes da Governança Pública.....	29
Tabela 02: Frequência de respostas sobre a percepção de suas indicações.....	70
Tabela 03: Frequência de respostas sobre a percepção do Manual.....	71

## LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AC	Análise de Conteúdo
AGU	Advocacia Geral da União
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
APF	Administração Pública Federal
AP	Administração Pública
APP	Administração Pública Progressiva
CIANB	Centro de Instrução Almirante Newton Braga
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CIPI	Cadastro Integrado de Projetos e Investimentos
CGU	Controladoria Geral da União
CM	Comando da Marinha
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CVM	Comissão de Valores Imobiliários
DAdM	Diretoria de Administração da Marinha
CONFEA	Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
DE	Diretoria Especializada
DOCM	Diretoria de Obras Civis na Marinha
FT	Força de Trabalho
GESPUBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IMG	Índice de maturidade de Gestão
IN	Instrução Normativa
MB	Marinha do Brasil
MPOG	Ministério do Planejamento Gestão e Orçamento
NLL	Nova Lei de Licitações
NPM	<i>New Public Management</i>
NPG	<i>New Public Governance</i>
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Órgão de Direção Setorial
OM	Organização Militar
OMOT	Organização Militar Orientadora Técnica
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado
PN	Programa Netuno
PPA	Plano Plurianual
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SGM	Secretaria Geral da Marinha

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>1.1</b>	<b>PROBLEMATIZAÇÃO E PERGUNTA DE PESQUISA</b> .....	<b>18</b>
<b>1.2</b>	<b>OBJETIVO GERAL</b> .....	<b>19</b>
<b>1.3</b>	<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b> .....	<b>19</b>
<b>1.4</b>	<b>RELEVÂNCIA E JUSTIFICATIVA</b> .....	<b>19</b>
<b>1.5</b>	<b>DELIMITAÇÃO DO ESTUDO</b> .....	<b>20</b>
<b>1.6</b>	<b>ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO</b> .....	<b>21</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>22</b>
<b>2.1</b>	<b>MOVIMENTOS DE REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA</b> .....	<b>22</b>
2.1.1	Surgimento da <i>New Public Management</i> .....	23
2.1.2	Da Administração Pública Progressiva à <i>New Public Governance</i> .....	25
<b>2.2</b>	<b>GOVERNANÇA PÚBLICA</b> .....	<b>27</b>
2.2.1	Conceitos de governança pública e breve histórico .....	28
<b>2.3</b>	<b>GOVERNANÇA, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</b> .....	<b>31</b>
2.3.1	Governança em Contratos Públicos.....	33
2.3.2	Gestão de Contratos Públicos .....	34
2.3.3	Fiscalização de Contratos Administrativos .....	35
2.2.4	Atribuições dos Fiscais e Gestores .....	36
<b>2.4</b>	<b>CONTRATAÇÕES PÚBLICAS</b> .....	<b>39</b>
<b>2.5</b>	<b>PRINCIPAIS ESTUDOS RELACIONADOS</b> .....	<b>40</b>
<b>3</b>	<b>MÉTODO DE PESQUISA</b> .....	<b>42</b>
<b>3.1</b>	<b>Coleta de dados</b> .....	<b>42</b>
3.1.1	Pesquisa bibliográfica e documental .....	42
3.1.2	Entrevistas Semiestruturadas .....	43
3.1.3	Caracterização dos respondentes .....	44
3.1.4	Questionários eletrônicos .....	45
<b>3.3</b>	<b>Tratamento dos dados</b> .....	<b>47</b>
<b>3.4</b>	<b>Limitações do método</b> .....	<b>49</b>
<b>4</b>	<b>ARCABOUÇO LEGAL NO CONTEXTO BRASILEIRO</b> .....	<b>49</b>
4.1	Governança Pública no Brasil .....	50
4.2	Compras Públicas no Brasil.....	53
<b>5</b>	<b>CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA MARINHA DO BRASIL</b> .....	<b>55</b>
5.1	Estrutura organizacional das contratações na Marinha do Brasil.....	55
5.2	Sistemática para a gestão e fiscalização de obras na MB.....	59
5.3	Ferramentas utilizadas na gestão de contratos da MB.....	63
5.3.1	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais.....	63
5.3.2	Comprasnet 4.0 ou Comprasnet Contratos .....	64
5.3.3	Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos .....	64
5.4	Incremento da capacitação da força de trabalho em licitações e contratos .....	65
<b>6</b>	<b>OS ACHADOS E SUAS ANÁLISES: AS PERCEPÇÕES DOS AGENTES RESPONSÁVEIS</b> .....	<b>66</b>

6.1	Governança.....	67
6.2	Gestão.....	71
6.3	Fiscalização .....	75
6.4	Capacitação.....	79
6.5	Padronização.....	84
6.6	Síntese dos resultados obtidos .....	87
<b>7</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>89</b>
7.1	Considerações Finais .....	91
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>92</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>100</b>
	APENDICE I – Roteiro para entrevistas.....	100
	APENDICE II – Questionário sobre o Manual de Contratos administrativos .....	106
	APENDICE III – Questionário sobre o Estágio de Fiscalização e contratos administrativos .....	108
	APENDICE IV – Questionário sobre a palestra de fiscalização sob a ótica do controle externo.....	126
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>112</b>
	ANEXO A – Protocolo de Estudo de Caso.....	112
	ANEXO B – Parecer do Comitê de Ética.....	114
	ANEXO C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	117

## 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).

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).

No Brasil, são movimentadas altas quantias de recursos financeiros e formalizados contratos com valores vultosos. Em consulta ao Painel de Compras Governamentais, verificou-se que o governo federal, entre 2018 e 2021, formalizou R\$ 190.862.743.129,49 em contratações públicas. No mesmo período, no âmbito do Ministério da Defesa, o Comando da Marinha formalizou contratos cujo valor totalizou R\$ 4.391.677.622,95. Na modalidade licitatória concorrência, gastou-se R\$ 298.751.764,68 para a realização de construções e/ou reformas em suas Organizações Militares (OM). Faz-se necessária a realização de um gasto eficiente dos recursos destinados às obras (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022).

No sistema de contratações públicas, existe uma ampla gama de gestões que compreendem uma estrutura de governança em compras públicas (Thai, 2001) e um conjunto de legislações e regulamentações, as quais levam à eficiência ou ineficiência das aquisições (MWANGI, 2020). A lei nº 14.133/2021, que versa sobre licitações e contratos administrativos, que substituiu a lei nº 8.666/93, apresenta pontos a aperfeiçoar como: o excesso de formalismos, pormenores e normas (DI PIETRO, 2021). Porém, ao se fazer uso de boas práticas de governança nas contratações públicas tem-se a possibilidade de mitigar problemas antigos, tais como: a malservação do erário, ineficiências administrativas, desvios de recursos financeiros, dentre outros. Para Di Pietro (2021), o excesso de formalismo incentiva a procura por caminhos paralelos à lei, deste modo pode facilitar a corrupção.

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).

Conforme observa Matias-Pereira (2009), 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. Para Kettl (2015), no setor privado, os administradores podem fazer qualquer coisa não proibida por lei, diferentemente do setor público, no qual os gestores podem fazer apenas o que estritamente permite a lei.

A governança no setor público é uma das formas possíveis de fazer referência ao conjunto de deveres e de poderes que a Lei ou a Constituição designam a um agente público e aos mecanismos de controle de sua atuação (SANTOS, 2019). Entretanto, não há um consenso em torno do conceito de governança pública, pois este possui diversas configurações que dependem do aspecto analisado (GUEDES; DA SILVA JÚNIOR, 2021).

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 (SANTOS, 2019). Para isso, a colaboração dos gestores e fiscais é essencial. Di Pietro (2021) ressalta que são tarefas de extrema responsabilidade e devem ser exercidas com total autonomia funcional. Cabe-lhes verificar se os contratados cumpriram com suas obrigações e responsabilidades a contento, com ênfase no cumprimento dos projetos e termos de referências, nas especificações do objeto, na qualidade das entregas e nas demais exigências previstas nos contratos.

Com o intuito de padronizar as ações atinentes à governança das contratações públicas, em 19 de julho de 2021, a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia, emitiu a Portaria nº 8.678/2021 que entrou em vigor no dia 02 de agosto de 2021, na qual definiu os objetivos, diretrizes e instrumentos da governança em contratações públicas, agora consolidado em apenas um documento (BRASIL, 2021c).

Além disso, um dos instrumentos essenciais para o cumprimento da missão estatal no plano da Administração Pública são os contratos que são celebrados com particulares para a realização das compras, das obras, dos serviços e, das concessões de serviços públicos ou de uso de bens públicos necessárias ao atingimento de seus objetivos (SANTOS, 2019).

Consoante Brito (2021), há que se considerar a expansão do modelo de competências e das exigências quanto aos padrões de conduta ética para os gestores das organizações, pregoeiros, gestores e fiscais de contratos, além de encontrar os incentivos para motivá-los. Vieira (2014) caminha no mesmo sentido e ressalta que 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.

É possível supor que, devido aos baixos incentivos, funcionários cuja remuneração não depende da produtividade sejam mais benevolentes na gestão e no monitoramento de contratos (BONELLI; CABRAL, 2018). Mas, o propósito da governança nos contratos está na busca pela eficiência das contratações públicas (SANTOS, 2019), até porque as regras estabelecidas permitem a identificação e eventual substituição daqueles gestores que não apresentam desempenhos favoráveis (ALTOUNIAN; DE SOUZA; LAPA; 2020).

## **1.1 PROBLEMATIZAÇÃO E PERGUNTA DE PESQUISA**

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.

Diante de mudanças constantes nas legislações brasileiras atinentes às licitações e contratos administrativos (BRASIL, 2021a), baseado em relatos de fiscais e gestores de contrato que enfrentam diversos desafios e dificuldades na fase da 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), faz-se mister que os administradores públicos acompanhem essas mudanças.

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 que exercem as atividades de fiscalização (DAS NEVES; GASPARETTO, 2020) e 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.

Deste modo, o projeto 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?

## **1.2 OBJETIVO GERAL**

Assim, o objetivo da pesquisa foi identificar e analisar obstáculos e desafios a partir da interpretação dos fiscais administrativos, técnicos e gestores de contrato da Marinha do Brasil na fiscalização de obras em três organizações militares a partir de 2018.

## **1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Para alcançar esse objetivo geral foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- i) Descrever o processo de gestão contratual no âmbito da administração pública federal brasileira à luz da legislação vigente; e
- ii) Verificar como as organizações militares da Marinha do Brasil orientam seus agentes responsáveis na gestão e fiscalização dos contratos.

## **1.4 RELEVÂNCIA E JUSTIFICATIVA**

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. Para uma melhor compreensão das atribuições dos atores que interagem e fazem a compra acontecer, sejam membros diretamente ligados às contratações, ou membros com *expertise* técnica que, normalmente, atuam como fiscal do contrato, é necessário entender os papéis que eles desempenham durante a execução e acompanhamento da obra.

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 nesse ambiente mutável da administração pública. Além disso, a simplificação normativa e administrativa é um “farol” a ser seguido pela Diretoria de Administração da Marinha, tendo em vista que esta preza pela excelência na gestão administrativa.

Releva mencionar que a função de administrador público ou gestor público que trabalha no setor de licitações e contratos administrativos não atrai muitos profissionais. Para De Freitas<sup>1</sup>; Pereira; De Freitas (2021), a atividade de fiscalização não agrega qualquer vantagem pecuniária ou meritocrática ao fiscal, pelo contrário, para a grande maioria é vista como incômodo.

Altounian, De Souza e Lapa (2020) afirmam que dificilmente será encontrada uma organização com boa governança que tenha gestão de má qualidade. Na mesma linha, o estudo poderá contribuir para uma visão holística das contratações públicas, principalmente no que tange à governança contratual, haja vista ser um tema pouco explorado em profundidade por acadêmicos e estudiosos, sobretudo no âmbito das Forças Armadas.

## **1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO**

Para este estudo a delimitação se deu no contexto de três OM que representam uma instituição maior no cenário nacional, a MB. Com esta premissa, o estudo limitou-se a identificar e analisar a atuação dos fiscais técnicos, fiscais administrativos e gestores de contratos administrativos na execução e fiscalização de obras. Não foram analisados contratos administrativos oriundos de compras de material, de prestação de serviços e serviços comuns de engenharia.

Como delimitação para a coleta de dados, foram entrevistados apenas militares que atuaram em obras a partir de 2018, pois em 26 de maio de 2017 entrou em vigor a Instrução Normativa (IN) n° 05/2017, que estabeleceu regras, diretrizes e procedimentos de contratação de serviços terceirizados na APF. A premissa é que a referida IN pode ter servido de parâmetro de consulta para os agentes envolvidos na fiscalização.

Não entrou no contexto da pesquisa o fator tempo ou atraso na conclusão das obras, simplesmente pelo fato de em 06 de fevereiro ter entrado em vigor o Decreto Presidencial n° 10.282/2020, o qual definiu os serviços públicos e as atividades essenciais que não necessitariam fechar suas empresas, tampouco paralisar as construções civis em andamento.

## **1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO**

Para tanto, este trabalho está organizado em sete capítulos. Após esta introdução, o capítulo dois trata do referencial teórico, definindo os construtos e as teorias que embasam este estudo. Em seguida, no terceiro capítulo, são relatados os procedimentos metodológicos para a condução desta pesquisa. No quarto capítulo, são apresentados os marcos legais de governança, gestão e fiscalização de contratações públicas. No quinto, é descrito como se dá as contratações públicas na Marinha do Brasil. No sexto, são apresentados os achados e a análise dos dados. Por fim, as conclusões, recomendações e contribuições para estudos futuros.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta segunda parte do trabalho apresenta-se o debate que acontece na literatura especializada sobre as diversas facetas do construto governança. Em seguida, são abordados a gestão e a fiscalização de contratos administrativos com o foco nas oportunidades e desafios enfrentados pelos gestores e fiscais. Assim, são tratados temas pertinentes à discussão, citam-se: movimentos de reformas da gestão pública; atribuições dos gestores, fiscais técnicos e administrativos; governança pública e contratações públicas.

### 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).

### 2.1.1 Surgimento da *New Public Management*

Ao longo da década de 1980, houve um movimento em vários países da OCDE em direção à NPM. Mudanças na contabilidade do setor público desses países foram centrais ao surgimento e suas doutrinas associadas de responsabilidade pública e prática organizacional de base (HOOD, 1995).

A contabilidade seria um elemento-chave na nova concepção de *accountability*, uma vez que refletia, por um lado, alta confiança no mercado e nos métodos de negócios privados e, por outro, baixa confiança em funcionários e profissionais públicos. A base estrutural da NPM encontrava-se na reversão das duas doutrinas cardais do APP, quais sejam, diminuir ou remover diferenças entre o setor público e privado e mudar a ênfase da responsabilização do processo para um elemento maior de responsabilização, na busca por resultados (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). A NPM viria a apresentar uma abordagem gerencial distinta, tendo focos no cliente, no gestor, no desempenho e no resultado (MOTTA, 2013). Ainda assim, a NPM é frequentemente interpretada como uma resposta ao estresse fiscal e resistência a impostos extras (HOOD, 1995). Contudo, a NPM, como a maioria dos rótulos administrativos, é um termo vago (HOOD, 1991).

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.

A linguagem da reforma é frequentemente alegada a associações entre - por um lado - os detalhes da mudança gerencial e - por outro - valores que pelo menos algumas parcelas do potencial público apreciam (justiça, eficiência, capacidade de resposta, integridade etc.) (POLLITT; BOUCKAERT, 2000). Desta forma, com forte componente político, ideológico e, principalmente, econômico, um amplo movimento de reformas administrativas com vistas a alterar o papel e o funcionamento do Estado se inicia no fim dos anos 1970 e início da década de 80 (CAVALCANTE, 2017).

Para Pollitt (1995), os principais políticos em vários países acreditam que o NPM produzirá maior economia, maior eficiência, padrões crescentes de serviço público e autonomia

aprimorada para o serviço de gerentes e, por último, mas não menos importante, uma maior capacidade de resposta das pessoas utilizadoras de serviços públicos de todo tipo. Nesse sentido, Cavalcante (2017) diz que o objetivo principal do NPM de promover um governo mais flexível e eficiente, como também responsivo à sociedade intensificou o uso de ferramentas de gestão de desempenho, tanto em processos de avaliação e monitoramento das políticas quanto no gerenciamento dos recursos humanos.

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 agentes gerenciá-los (DELEON, 2005). Em contrapartida, um problema que surge quando as dimensões competitivas são introduzidas na área de serviços públicos é que organizações do setor público não foram concebidas com essa missão, mas sim para garantir a legalidade e a igualdade (PETERS; PIERRE, 1998).

O modelo burocrático tradicional, que à época chamavam de “gerenciamento por processo”, foi caracterizado por uma autoridade centralizada e uma supervisão próxima às regras e regulamentos. Neste, o controle sobre o processo é descentralizado, mas também existia o controle centralizado (prestação de contas) pelos resultados. No entanto, ambos os modelos se mostraram ineficazes, porque em um mundo complexo e dinâmico, o processo nem sempre produz resultados antecipados e, portanto, especificar o processo ou o resultado pode soar disfuncional (DELEON, 2005).

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 enfraqueceram as instituições democráticas, pois os cidadãos não devem ser apenas clientes passivos, pelo contrário devem ser ativamente engajados na governança (DELEON, 2005).

Peters e Pierre (1998) afirmam que uma característica comum da governança e da NPM é a visão mutante do papel das autoridades eleitas. Para os autores, tanto a governança quanto

a NPM minimizam o papel e a importância das autoridades eleitas. Para Andrews, Beynon e Mcdermott (2019) as práticas da NPM incluem tentativas de: aumentar o envolvimento do setor privado; garantir que os usuários do serviço sejam tratados mais como clientes; gerenciar desempenho e resultados; e dar aos gerentes maior autonomia sobre as decisões operacionais.

A campanha do NPM nega qualquer especificidade política ou cultural do serviço público e argumenta que, ao rivalizar com as organizações corporativas, muitos problemas do serviço público, tais como ineficiência e indiferença para com as necessidades de seus clientes devem ser melhoradas (PETERS; PIERRE, 1998).

Por um lado, pergunta-se 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 AP (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). Pollitt (1995) sustenta que o suporte para o pacote NPM como um todo é baseado mais na fé e na doutrina do que em um histórico demonstrável.

### **2.1.2 Da Administração Pública Progressiva à *New Public Governance***

Durante a era industrial se desenvolveu um tipo de governo, com burocracias lentas e centralizadas, preocupados com regras e regulamentos e cadeias hierárquicas de comando, que não funcionam a contento. Estes governos realizaram grandes feitos na sua época, mas em algum momento eles se afastaram e ficaram esquecidos. Eles se tornaram inchados, esbanjadores e ineficazes. Porém, quando o mundo começou a mudar, eles falharam em acompanhar as mudanças (OSBORNE; GAEBLER, 1996).

Aliás, o governo empresarial procura formas de gestão mais eficientes e eficazes, além de estar disposto a abandonar programas e métodos antigos. Se por um lado, ele é inovador, imaginativo e criativo, por outro ele corre riscos, pois simplesmente está orientado para o mercado. Ele se concentra na medição de desempenho, além de aplicar a meritocracia (OSBORNE; GAEBLER, 1996).

No final do século XIX, o campo da administração e gestão pública tornou-se preocupado com a separação de fato entre política e administração e as tensões resultantes entre uma instituição, burocrata, que exibia tendências imperialistas e a ideia revolucionária de soberania popular, com sua expectativa de responsabilidade democrática (LYNN, 2005).

O paradigma da responsabilidade da Administração Pública Progressiva (APP) enfatizou duas doutrinas básicas de gestão. A primeira, era manter o setor público nitidamente distinto do setor privado em termos de continuidade, *ethos*, métodos de fazer negócios, desenho organizacional, pessoal, recompensas e estrutura de carreira. A outra, era manter barreiras contra a discricção política e administrativa por meio de uma estrutura elaborada por regras processuais destinadas a prevenir o favoritismo e a corrupção (HOOD, 1995).

No Brasil, de 1900 a 1992, existiram diversos paradigmas no campo de conhecimento da Administração Pública. Os quatro paradigmas da AP são: os da Ciência Jurídica (1900-1929), no qual o Direito Administrativo e a AP parecem ser equivalentes, assim o estudo sistemático da Administração passou a ser reconhecido como ciência; os da Ciência Administrativa (1930-1979), este dividido em 3 fases distintas: o Estado Administrativo, a Administração para desenvolvimento e o Intervencionismo Estatal; os da Ciência Política (1980-1989), momento em que o país vivenciava uma intensa mobilização político-social e uma reestruturação institucional; e a Administração Pública propriamente dita (a partir de 1989 até os dias de hoje), quando consolida-se o conceito de cidadania e a noção de direito (KEINERT, 1994).

Foi o aspecto ativista da gestão pública americana que forneceu o pretexto para uma nova fase na história do campo: a descoberta da gestão pública pelas novas escolas de políticas públicas formadas a partir dos anos 1970 (LYNN, 2005). No Brasil, demorou um pouco para a chegada da concepção da ciência como política (1980-1989), e seu modelo desenvolvimentista-exportador demonstrava falência na crise econômica e social (KEINERT, 1994).

A nova gestão pública, também denominada de administração pública gerencial, consistiu em um amplo movimento reformista no aparelho do Estado que, em linhas gerais, propagava um conjunto de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público com o objetivo de obter melhores desempenhos (CAVALCANTE, 2017).

Claramente, a gestão pública tem a tarefa de implementar políticas públicas e fornecer serviços governamentais da maneira mais eficaz e eficiente possível. Igualmente aparente é sua oportunidade e obrigação de contribuir para a colaboração entre cidadãos, gestores públicos e funcionários eleitos (DELEON, 2005).

A NPM é mais genérica e pode ser representada como a abordagem mais voltada para a mudança dos valores e práticas do setor público (HOOD, 1995; PETERS; PIERRE, 1998). No final do século XX, no entanto, governos e acadêmicos a usaram para captar o estresse sobre as instituições governamentais: as pressões inevitáveis sobre o governo para fazer mais com menos; as parcerias cada vez mais complexas que os governos vêm construindo para realizar

seu trabalho; e a busca de orientação intelectual através desses problemas práticos extremamente difíceis (KETTTL, 2015).

Antes de mais nada, ressalta-se dois pontos cruciais. O primeiro, é que a *New Public Governance* (NPG) não foi apresentada como novo paradigma normativo para substituir a AP e a NPM, o segundo é que a NPG não reside na maneira mais eficiente para responder aos desafios do século XXI, no que concerne à implementação de políticas públicas e prestação de serviços públicos (OSBORNE, 2010).

De forma um tanto que provocativa, a 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). A governança é uma mistura de valores privados e públicos e, uma vez que a NPM pode ser descrita como uma infusão unilateral de valores e objetivos do setor corporativo no setor público e na produção e prestação de serviços públicos, não existe interdependência entre a governança e a NPM (PETERS; PIERRE, 1998).

Osborne e Gaebler (1996) definem governança como o processo pelo qual os problemas são resolvidos coletivamente e as necessidades da sociedade são atendidas. O governo é o instrumento utilizado, porém ele está desatualizado e o processo de reinvenção já começou. Para Peters e Pierre (1998), a governança como os demais modelos do serviço público, deriva da cultura política na qual está inserida. Seu surgimento, na verdade, aparecerá de diferentes formas institucionais e em diferentes contextos nacionais.

Tanto a NPM quanto a governança têm um interesse principal nos resultados. O controle dos insumos, que é o mecanismo de controle preferido da AP tradicional, é considerado inadequado porque oculta a folga e a ineficiência organizacional e não relaciona o desempenho à demanda e à satisfação do cliente (PETERS; PIERRE, 1998). Uma gestão pública digna de confiança deve produzir resultados democráticos, bem como eficientes (DELEON, 2005).

## **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 (KETTTL, 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).

### **2.2.1 Conceitos de governança pública e breve histórico**

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. Ampliando o escopo de sua definição anterior, ele afirma que ela decorre da capacidade financeira e administrativa, do governo de realizar políticas públicas. Também pode ser aceita como a forma com que os recursos econômicos e sociais de um país são gerenciados, com vistas a promover o desenvolvimento (MATIAS-PEREIRA, 2009).

A busca contínua de novos padrões de eficiência resultou no avanço da perspectiva gerencialista, resultando em novo movimento de grande impacto contemporâneo (MOTTA, 2013). Cumpre ressaltar que a característica mais emblemática da gestão pública atual é a prevalência do fenômeno da governança que, em diferentes formatos, consegue agregar parte

significativa de princípios e diretrizes do pós-NPM mapeados na literatura (CAVALCANTE, 2017). Governança é o processo pelo qual resolve-se coletivamente os problemas e se atende às necessidades da sociedade (OSBORNE; GAEBLER, 1996).

Segundo Osborne (2010), os 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. Estudiosos e acadêmicos diferenciaram os termos em três grandes escolas da literatura de governança, são elas:

- i) Governança corporativa - ela preocupa-se com os sistemas e processos internos que fornecem direção e responsabilidade a qualquer organização. Nos serviços públicos, tem se preocupado mais frequentemente com a relação entre os formuladores de políticas e/ou administradores de organizações públicas e os gerentes seniores.
- ii) Boa governança - preocupa-se 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; e
- iii) Governança pública - esta, ainda, possui cinco possíveis vertentes, conforme tabela 01 (OSBORNE, 2010).

**Tabela 01** – Vertentes da Governança Pública

<b>VERTENTES DA GOVERNANÇA</b>	<b>DEFINIÇÕES</b>
<b>Governança de políticas sociais</b>	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.
<b>Governança de políticas públicas</b>	Preocupada com a forma como as elites e redes políticas interagem para criar e governar o processo de políticas públicas.
<b>Governança administrativa</b>	Preocupada com a aplicação efetiva da Administração Pública e seu reposicionamento para abarcar as complexidades do estado contemporâneo.
<b>Governança de contratos</b>	Preocupada com o funcionamento interno da <i>New Public Management</i> e com a governança das relações contratuais na prestação de serviços públicos.
<b>Governança de rede</b>	Preocupada com como redes interorganizacionais auto-organizadas, concentrando-se nas redes que implementam políticas públicas e prestam serviços públicos.

**Fonte:** Adaptado de Osborne (2010).

A ideia de governança possui uma miríade de conceitos e adjetivos que a acompanham – governança pública, em redes, interativa, participativa, colaborativa etc., porém o mais importante é ressaltar dois fatores que distinguem o novo movimento de governança no contexto do pós-NPM: seu foco e o papel do Estado (CAVALCANTE, 2017). Explorar a AP, seja na teoria ou na prática, é tornar-se capitão de um navio em um mar onde as ondas nunca param, conseqüentemente o processo administrativo está sempre mudando (KETTL, 2015).

Enquanto a AP tradicional se voltava para o usuário e a ênfase do NPM oscilou do cliente e, posteriormente, ao consumidor, na lógica de governança o foco é o cidadão como parceiro do processo de formulação e implementação de políticas públicas. O cidadão não apenas como beneficiário final do serviço público, mas também um ator importante no processo de construção de valor público (CAVALCANTE, 2017).

Na NPM as crenças fundamentais envolviam eficiência, competição e contratos, na gestão pública pós-NPM, elas tendem a ser confiança e reciprocidade (CAVALCANTE, 2017). De tal sorte, a governança ocupa hoje posição de destaque no cenário mundial. Segundo Altounian, De Souza e Lapa (2020), ela constitui um esforço no sentido de, por meio das melhores práticas, conferir maior transparência, garantir o bom desempenho das organizações, a atuação responsável dos gestores, a conformidade, e o alinhamento com padrões e objetivos estabelecidos.

O modelo estrutural de governança pública discutido por Bresser Pereira (2007) tem um aspecto exclusivamente gerencial, cujo objetivo foi tornar a administração mais flexível e os administradores, mais motivados. Claro que a maior parte das ideias teve origem nas práticas gerenciais desenvolvidas pelas organizações privadas. Apesar do enfoque gerencial que enfatiza o “cliente-cidadão”; administração por objetivos; e a busca pela excelência, todos emprestados da administração de empresas, isso não pode ser mal interpretado.

Matias-Pereira (2009) argumenta que é perceptível que a administração pública tende a reagir de forma lenta e insatisfatória às mudanças econômicas e sociais que se processam à sua volta, tornando mais acentuadas suas distorções e ineficiências. Para Bresser-Pereira (2007), os princípios que orientam a gestão pública continuam a fluir da teoria política e da ciência política e não da administração de empresas. O objetivo é o interesse público, não o lucro; o sistema de coordenação é administrativo e legal, não realizado pelo mercado.

Ao se contemplar a AP fora da política, incluindo a neutralidade do servidor, facilmente se justificava a gestão pública semelhante à de uma empresa privada (MOTTA, 2013). Para se cumprir essa visão gerencialista da AP é necessário seguir os princípios de governança que são

elementos considerados direcionadores na atuação pública, ou seja, auxiliar na melhor implementação da governança pública. Além disso, eles servem como principal arcabouço normativo no desenvolvimento da política de governança (ALVES; PEREIRA; MORGAN, 2021).

## **2.3 GOVERNANÇA, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS 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.

### **2.3.1 Governança em Contratos Públicos**

Para Brito (2021), a governança nas aquisições refere-se ao conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam assegurar que as

decisões e as ações relativas à gestão das compras e contratações estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

Desta feita, após a contratação propriamente dita, ou seja, o objeto adquirido ou o serviço entregue, segue-se para a fiscalização daquele contrato firmado. Santos (2019) afirma que a governança dos contratos implica na adoção de condutas preventivas, orientativas, corretivas, de controle e sancionatórias destinadas a evitar ou a sancionar atos ilícitos, ilegítimos ou antieconômicos, quando do planejamento de licitação, da etapa de seleção do contratado ou quando da execução do contrato.

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.

Segundo Santos (2019), para o caso da adoção de um plano de governança eficaz e eficiente dos contratos a Administração Pública aprimorará a gestão administrativa para bem atingir dois objetivos elementares:

- a) o cumprimento do dever jurídico de obter a excelência da execução contratual, com a plena satisfação do interesse público, consubstanciado nos valores jurídicos e objetivos materiais que a Constituição Federal atribui ao Poder Público; e
- b) evitando ilegalidades ou irregularidades que podem, além de obstar a satisfação do interesse público, ensejar a responsabilização pessoal dos agentes envolvidos no processo da contratação.

Na mesma linha, De Oliveira, Leone e De Souza (2020) afirmam que quando a Administração Pública consegue reduzir custos com as empresas que lhes prestam serviços e, ao mesmo tempo, a qualidade desses serviços é melhorada, a sociedade é beneficiada, principalmente em um cenário de aguda crise financeira que tem afetado os órgãos dos três níveis de governo no Brasil. Na mesma linha, Santos (2019) ressalta que um aspecto primordial da governança em contratos públicos é o gerenciamento dos riscos contratuais.

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).

### 2.3.2 Gestão de Contratos Públicos

Entende-se que a gestão 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. Assim, a gestão de contratos pode ser apresentada como o conjunto de atos e procedimentos voltados ao planejamento, acompanhamento e fiscalização dos contratos administrativos, mantidas as condições mais vantajosas para a Administração, com vistas ao seu integral cumprimento e atendimento eficiente das necessidades públicas (VIEIRA, 2014).

A Administração Pública, para a consecução do bem comum, necessita firmar contratos que visem à prestação de serviços, obras ou aquisição de bens. Contudo, ao contrário do que acontece com as instituições privadas e particulares que atuam livremente com as ressalvas da lei, a condução dos negócios jurídicos da Administração precisa ser pautada em requisitos e princípios (DE POSSÍDIO EGASHIRA; CAFFÉ FILHO, 2019).

Para além da celebração do contrato administrativo, o órgão público, ao licitar para atender às suas necessidades, visa à vantajosidade, à promoção da justa competição (livre-concorrência), a precificação adequada, à inovação e ao desenvolvimento sustentável (DI PIETRO, 2021). A essência da discussão vigente sobre contratos administrativos é, sistematicamente, caracterizada pela oposição estabelecida entre os deveres-poderes da Administração Pública contratante *versus* a proteção ao interesse econômico privado dos fornecedores e prestadores de serviço (VIEIRA, 2014).

Para mitigar o impacto negativo causado pela ineficiência na gestão dos contratos, De Oliveira, Leone e De Souza (2020) afirmam que uma eficiente gestão de contratos tem potencial para ter impactos na redução dos custos com a contratação e com a execução do contrato com as empresas contratadas e na melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Tendo em vista que normalmente a função de gestão e fiscalização é exercida como um encargo colateral na Administração Pública, falhas e defeitos de controle da execução contratual podem levar a resultados lesivos ao interesse público e serem passíveis de responsabilização, inclusive pessoal (SANTOS, 2019). Além disso, a administração pública brasileira possui em sua estrutura diversos órgãos de controles internos e externos, o que resulta

em um grande volume de decisões dentro dos temas de licitações, contratos, direito trabalhista e tributário, tornando o papel do fiscal e gestor de contratos muito difícil (RAMOS, 2020).

Sabe-se que nos órgãos públicos existe pessoal tecnicamente preparado para exercer a atribuição de gestão contratual, contudo existem casos em que a Administração Pública não possui pessoal adequadamente capacitado, o que leva à necessidade de se promover cursos e treinamentos para tais, muito embora muitas das vezes tal circunstância não seja possível (DE OLIVEIRA LIMA; BESERRA; FORMIGA, 2021). Além disso, o aprimoramento da tecnologia e do treinamento de pessoal pode promover o desempenho organizacional em termos de melhor *expertise*, responsabilidade, comunicação interna, bem como o autocontrole contra riscos de corrupção nas contratações (GNOFFO, 2021).

Do exposto, compreende-se que há uma ligação direta entre a forma como será gerido um contrato, desde a indicação do subordinado responsável, perpassando pela fiscalização de seus atos até o controle sobre o gerenciamento da atividade designada, devendo ainda observar se não há omissão, culpa ou dolo na conduta que venha a prejudicar a Administração Pública (DE OLIVEIRA LIMA; BESERRA; FORMIGA, 2021). Porém, a busca pela efetividade, na seara da gestão contratual pública, deve considerar que quando mera formalidade burocrática for empecilho à realização do interesse público, o formalismo deve ceder espaço diante da eficiência (VIEIRA, 2014).

Soma-se a isso o fato de que a fiscalização é atividade a ser exercida necessariamente por um agente especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente do acompanhamento e da verificação do fiel cumprimento das condições contratuais, estabelecidas e aceitas pelo contratado (VIEIRA, 2014). Porém, é necessário um olhar técnico para que torne a referida atividade de gestão seja de fato profissional, não entregando-a como algo qualquer onde só se deva ser controlado prazo de vigência com seu início e término (DE OLIVEIRA LIMA; BESERRA; FORMIGA, 2021).

A atividade de gestão dos contratos administrativos é, portanto, de observância obrigatória por parte do órgão ou entidade pública contratante, sendo inerente e indissociável da atuação eficiente da Administração Pública e, por via de consequência, à consecução do interesse público (VIEIRA, 2014).

### **2.3.3 Fiscalização de Contratos Administrativos**

O tema gestão e fiscalização de contratos faz parte do arcabouço do Direito Administrativo e este na legislação brasileira não possui uma codificação única, ou seja, não

possui um código no direito administrativo como em outras áreas do Direito. Sua legislação é esparsa, com diversas leis, decretos, portarias e instruções normativas (RAMOS, 2020). Embora os termos “gestão” e “fiscalização” de contratos administrativos estejam sempre associados, eles possuem conceitos distintos (KINCZESKI, 2020).

Fiscalização é a atividade exercida de modo sistemático pelo Contratante e seus prepostos, objetivando a verificação do cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos (IBRAOP, 2009). Nesse sentido, as figuras dos fiscais de contrato e a do preposto são importantíssimas para a correta execução e gerenciamento do contrato, uma vez que são esses os responsáveis por representar as partes contratantes e atuar de modo cooperativo para a fiel execução do objeto contratado (BARRAL, 2016).

Assim, fiscalizar a execução de um contrato administrativo, sob a ótica da Administração Pública, não é apenas uma mera atividade formal. É preciso observar atentamente qual será o tipo de prestação de serviço, as formas e prazos de entrega, bem como a qualidade e a quantidade, conforme o previsto no instrumento contratual firmado entre as partes (GOMES, 2016).

Para Amorim (2017, p. 17), a fase da fiscalização e execução contratual “envolve um conjunto de ações que busca o cumprimento dos resultados previstos nos projetos básicos/termos de referência que a Administração previu para os bens ou serviços contratados”. Não obstante, o exercício da atividade de fiscalização pressupõe o acompanhamento dos resultados alcançados em relação à execução das obrigações materiais do contrato, a exemplo da verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada (BARRAL, 2016).

Nesse sentido, entende-se que as atividades de gestão e fiscalização estão ligadas à prática administrativa do contrato, mas a fiscalização compreende o cuidado pontual para com o acompanhamento do cumprimento das cláusulas convencionadas de forma a gerar resultados quantitativamente e qualitativamente positivos (DE OLIVEIRA LIMA; BESERRA; FORMIGA, 2021).

Essa obrigação de exercer o acompanhamento e a fiscalização dos contratos administrativos celebrados pelo poder público é uma imposição legal, tendo como objetivo garantir que o foi firmado em contrato seja executado e/ou entregue de acordo com as condições preestabelecidas. Com isso, evita-se que a administração não absorva um prejuízo em pagar por um bem, serviço ou obra que não esteja em conformidade com as condições previamente pactuadas, evitando assim, danos ao erário e a sociedade (BÚRIGO; GÜNTHER, 2020).

Dentre as diversas preocupações da Administração que possam surgir, o controle e a inspeção dos contratos administrativos devem ser feitos com o fim de verificar a execução do objeto contratual de forma integral (GOMES, 2016). Entretanto, 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).

A realização da gestão e fiscalização contratual imposta ao agente público não abrange apenas a presença da legalidade, ou seja, as ações executadas consoante às leis e regulamentos. Implica também, as dimensões da eficácia, eficiência e efetividade, quer dizer, implica apurar se estão sendo produzidos os resultados esperados, por um custo razoável e esperado, se os objetivos foram alcançados e se os beneficiários estão satisfeitos com os serviços que lhes são prestados (DE POSSÍDIO EGASHIRA; CAFFÉ FILHO, 2019).

Pode-se compreender que as atribuições que cercam os gestores e fiscais de contratos são das mais variadas, implicando diretamente na obrigatoriedade da prestação de um serviço público de qualidade, não dando margem para que haja desídias que comprometam a finalidade contratual, observando ainda os princípios da probidade e boa-fé (DE OLIVEIRA LIMA; BESERRA; FORMIGA, 2021). Soma-se a isso, a verificação se o bem entregue ou o serviço está sendo prestado de acordo com o contrato (DE OLIVEIRA, 2016).

São muitos os deveres e exigências, tanto explícitas quanto tácitas, inerentes ao exercício da atividade e, para tanto, os fiscais precisam estar preparados, treinados e dispostos a desenvolver uma cultura de fiscalização e controle contínuo dos contratos que supervisionam (MARINHO ET AL., 2018). Na maioria das vezes, apenas mais uma formalidade a ser cumprida durante a execução dos contratos, 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).

#### **2.2.4. Atribuições dos Fiscais e Gestores**

Quanto às atividades de gestão e fiscalização, entende-se que é aquela ligada à práxis administrativa do contrato, enquanto esta compreende o cuidado pontual para com o acompanhamento do cumprimento das cláusulas convencionadas de forma a gerar resultados quantitativamente e qualitativamente positivos (DE OLIVEIRA LIMA; BESERRA; FORMIGA, 2021). Assim, as atribuições do fiscal de contrato se encerram depois do recebimento definitivo do objeto, quando se extingue o contrato. A extinção normal dá-se com

o cumprimento das obrigações contratuais, por ambas as partes: pela extinção anômala; pela rescisão; ou pela anulação do contrato (NOGUEIRA ET AL., 2020).

Pode ocorrer de haver um procedimento perfeito durante certo processo licitatório com resultados efetivos, contudo, sem a efetiva fiscalização, a execução pertinente e uma gestão eficiente e eficaz há grandes chances de ocorrer desperdício de recursos públicos (DE POSSÍDIO EGASHIRA; CAFFÉ FILHO, 2019). Para que isso não aconteça, o fiscal de contrato tem a incumbência de se certificar que as condições estabelecidas em edital e na proposta vencedora estejam sendo cumpridas durante a execução do contrato, para que os objetivos da licitação sejam materialmente concretizados (DA COSTA, 2013).

No entanto, fiscalizar não é um ato de fácil condução. A tarefa da fiscalização é de extrema importância para a Administração, pautada pelos princípios da efetividade, eficiência e eficácia, para que assim se evitem prejuízos e desperdícios dos recursos públicos (DE POSSÍDIO EGASHIRA; CAFFÉ FILHO, 2019).

Em funções voltadas para a fiscalização, como é o caso de servidor designado como fiscal da obra, atendendo, conseqüentemente, ao princípio constitucional da transparência, princípio da gestão fiscal, corroborando a dupla eficiência e eficácia na administração pública (De Freitas<sup>1</sup>, Pereira e De Freitas (2021), a escolha do fiscal deve recair sobre pessoa que tenha um conhecimento técnico suficiente do objeto que está sendo fiscalizado, pois falhas na fiscalização podem vir a alcançar o agente público que o nomeou (DA COSTA, 2013).

A fim de evitar qualquer ingerência nas atividades de fiscalização, não deve o fiscal de contrato ser subordinado ao gestor de contrato, e, a bem do princípio da segregação de funções, as atividades de gestor de contratos e fiscal de contratos não devem ser atribuídas a uma mesma pessoa (DA COSTA, 2013).

Outro tipo de fiscalização existente é a fiscalização técnica. Esta tem o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório (NOGUEIRA *et al.*, 2020). Para executar esta função é designado o fiscal técnico que, após designado pela autoridade competente, auxilia o gestor do contrato na fiscalização dos aspectos técnicos do objeto contratado, de modo a avaliar sua execução (DÓRIA; LEITÃO; CARDOSO, 2021).

No que tange à conceituação de obra e serviço de engenharia, um aspecto essencial consiste em envolver o exercício de uma profissão regulamentada. Para tal, somente podem ser executadas tais atividades mediante a participação e responsabilidade técnica de um profissional inscrito perante o conselho profissional competente (JUSTEN FILHO, 2021).

Ainda em relação à qualificação do servidor nomeado fiscal de contrato, pondera-se a necessidade de formação em engenharia para o caso de fiscalização de obras e serviço dessa natureza (DA COSTA, 2013).

Na prática, a sua atuação é sempre voltada à constante avaliação da execução do objeto, cabendo-lhe monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração; deve, ainda, intervir rotineiramente para requerer à contratada a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas, caso haja (DÓRIA; LEITÃO; CARDOSO, 2021). Dentre as possíveis falhas, Nogueira *et al.* (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).

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). Neste tocante, a gestão de contratos tem papel indispensável, pois cabe a esta acompanhar cada etapa e analisar o cumprimento contratual, bem como atuar desde o planejamento das atividades até a conclusão das mesmas (GOMES, 2016).

A busca do gestor é pela eficiência e eficácia do contrato administrativo, não podendo, por vezes, se prender aos aspectos técnicos dos quais nem sempre possuirá qualificação (DE POSSÍDIO EGASHIRA; CAFFÉ FILHO, 2019). Entretanto, em suas equipes, esta necessidade não será atendida se não existirem servidores públicos competentes e constantemente qualificados para tal (VIEIRA, 2014).

O compromisso do gestor de contratos com a garantia de resultados legais, eficientes e econômicos, ultrapassa a mera consecução do objeto adimplido, em cada contrato sob sua gestão (VIEIRA, 2014). Ao gestor cabe a representação da Administração na execução do contrato. Para tal, ele deverá designado no projeto básico/termo de referência e será nomeado entre os servidores que tenham o conhecimento técnico do objeto contratado ou o titular da unidade organizacional formada para fiscalizar a obrigação contratual (GOMES, 2016).

Na composição das atividades de gestão de contratos administrativos é possível enxergar claramente a necessidade de um ator fundamental que possa atuar fundamentalmente como “olhos” da Administração (GOMES, 2016). Tal figura é conhecida como gestor. De Oliveira Lima, Beserra e Formiga (2021) entendem que a entrega da gestão de contrato a um

servidor que de fato esteja preparado é de suma importância para que se preserve o erário e a responsabilidade para com a finalidade coletiva.

Cabe ressaltar que cada vez mais as organizações estão envolvidas na contratação, desde o seu planejamento até a gestão contratual, cujas exigências têm aumentado substancialmente nos últimos anos, ressaltando a necessidade de capacitação e aprimoramento dos atores envolvidos (BRITO, 2021).

## **2.4 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

As compras estão sob os holofotes como nunca visto (ALLEN, 2021). O volume de gastos com compras públicas obriga os estudiosos da administração pública e da gestão da cadeia de abastecimento a examinar as práticas de compras (BALDUS; HATTON, 2020). Em 2020, prestou-se mais atenção às compras, cadeia de suprimentos e logística do que possivelmente em qualquer outro momento (ALLEN, 2021).

Os gastos com aquisições são muito importantes para várias partes interessadas (por exemplo, cidadãos, funcionários públicos, políticos e empresas) porque têm um impacto substancial na economia local, nacional e global, bem como um efeito direto sobre os usuários dos bens adquiridos e os usuários de bens públicos (BALDUS; HATTON, 2020). E, por vezes, as compras públicas eram uma função que contribuía apenas indiretamente para os resultados de uma organização, normalmente por meio de processos de pedido e entrega (KUCHINA-MUSINA; MORRIS; STEINFELD, 2020).

Os gestores públicos precisam identificar (e os pesquisadores precisam considerar) a arquitetura jurídica que rege a contratação. Isso porque normas legais definem os limites dentro dos quais os gestores públicos podem operar para otimizar e equilibrar os valores almejados, enquanto a gestão de contratos e a incapacidade de monitoramento aumentam o risco de contratos fracassados (BROWN; POTOSKI; VAN SLYKE, 2006).

Cabe destacar uma diferença importante no conceito de compras, na literatura profissional e acadêmica a compra direta, também comumente conhecida como compras públicas, referem-se às compras cujos contratos são realizados por organizações governamentais (HAFSA; DARNALL; BRETSCHEIDER, 2021). No caso das compras indiretas, é quando as organizações governamentais transferem sua autoridade de compra para outra organização ou cidadãos (HAFSA; DARNALL; BRETSCHEIDER, 2021).

Com o aumento da complexidade dos produtos e serviços e a expansão das organizações contratantes, as compras públicas são reconhecidas como uma peça central do sucesso de uma organização, seja por meio do desempenho de profissionais de compras, especialistas técnicos que escrevem especificações ou testes, fiscais ou por aqueles que administram o contrato (KUCHINA-MUSINA; MORRIS; STEINFELD, 2020).

O termo aquisição pública inclui uma variedade de meios pelos quais as organizações públicas adquirem suprimentos e contrata serviços de fontes externas (SNIDER; RENDON, 2012). De acordo com Patras (2015), o objetivo dos procedimentos de contratação pública é a transparência, a não discriminação e o cumprimento dos princípios da concorrência leal na aquisição de bens, serviços e obras necessárias ao bom funcionamento da administração pública.

A contratação pública ou aquisição pública concentra o grande poder de compra do setor público e tem um impacto significativo no desenvolvimento econômico de cada país (PATRAS, 2015). Para concretizá-la é necessária a realização de um procedimento licitatório. Para Kelly *et al.* (2021), a licitação é uma parte essencial do processo, com o objetivo de aumentar a concorrência, convidando os fornecedores a manifestar o seu interesse em participar de contratos e, ao mesmo tempo, permitir que as organizações públicas compradoras adquiram bens e serviços, avaliando e selecionando o fornecedor mais adequado.

Tanto na teoria quanto na prática, as leis e regulamentos de contratação pública foram consideradas como um dos pilares mais importantes de um sistema de aquisição sólido (MWANGI, 2020). Ao contrário dos profissionais de compras do setor privado, os gestores de compras públicas enfrentam uma gama mais ampla de desafios regulatórios, estruturais e normativos únicos (BALDUS; HATTON, 2020).

Dado seu tamanho e escopo, todos os tipos de compras públicas são suscetíveis à má gestão e corrupção que pode levar a enormes perdas para governos e contribuintes. Para reduzir estes problemas, as compras públicas são fortemente regulamentadas (HAFSA; DARNALL; BRETSCHNEIDER, 2021).

As falhas nas aquisições públicas costumam atrair a atenção da mídia e de outros grupos de vigilância (SNIDER; RENDON, 2012). Desta forma, os funcionários que trabalham com compras públicas, em sentido lato, estão submetidos a um enorme escrutínio pela mídia e grupos de interesses, e isso cria um dinamismo único nas compras públicas (BALDUS; HATTON, 2020).

O que complica ainda mais o contexto das compras públicas é que esses críticos às vezes não têm um entendimento abrangente das atuais regulamentações, práticas de compras e

prioridades orçamentárias (BALDUS; HATTON, 2020). Para fazer frente à esses desafios, uma política ou orientação clara de aquisições estabelece as bases para organizar as prioridades e projetar aquisições estratégicas que possam designar gastos específicos de maneira justa e legítima (ALLEN, 2021).

## **2.5 PRINCIPAIS ESTUDOS RELACIONADOS**

No Estudo conduzido por Gomes (2016), foram identificadas as principais competências na perspectiva dos gestores e fiscais, são elas: possuir boa reputação ética e profissional; ter conhecimento do objeto fiscalizado; não responder à processo de sindicância ou processo administrativo; não possuir vínculos com a empresa contratada; e seus registros funcionais punições em decorrência de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera de governo.

Oliveira (2016) ao investigar os construtos gestão de contratos, redução de custos e qualidade de serviços, constatou que na percepção dos respondentes o construto Gestão de Contratos exerce influência positiva nos construtos Redução dos Custos e Qualidade de Serviços. Assim, ficou evidenciado que os modos como a gestão de contratos conduzem à redução de custos são por meio do controle eficiente da vigência do contrato, pelo cumprimento do prazo de tramitação dos processos e quando a documentação do processo está completa e com as informações corretas.

No estudo conduzido por Ramos (2020), cujo objetivo era desenvolver um manual de fiscalização e contratos administrativos e sistematizar todas as etapas para sua elaboração para o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS), a autora identificou por meio da análise documental que quase 1/3 (um terço) da amostra de órgãos públicos federais não possuem nenhum tipo de referencial para gestão e fiscalização de contratos.

No estudo de De Oliveira, Leone, De Souza (2020) mostrou que uma eficiente gestão de contratos tem potencial para ter impactos na redução dos custos com a contratação, com a execução do contrato com as empresas contratadas e na melhoria qualidade dos serviços prestados por elas à uma empresa pública.

O estudo conduzido por Mwangi (2020) identificou que o Quênia perde muito o dinheiro dos contribuintes devido às práticas contratuais impróprias, especificamente por causa de práticas deficientes de gestão de contratos. Resultados do estudo mostram que o Quênia gasta

entre 10% e 30% do PIB em compras públicas, em contrapartida 15% é desperdiçado pela falta de uma gestão dos contratos adequada.

No estudo de Búrigo e Günther (2020), eles avaliaram o impacto causado pela ausência de agentes qualificados, desde o mau recebimento do objeto contratado, à execução irregular de obras e serviços, o descumprimento de prazos, a ausência de aplicação de penalidades, gerando prejuízos de toda origem à Administração.

O estudo de Vasconcelos Neta *et al.* (2021) verificou como os profissionais que atuam na área de licitações e contratos públicos têm se aperfeiçoado diante das novas exigências do mundo globalizado. A pesquisa mostrou a importância e os desafios encontrados pelos agentes públicos e privados, na capacitação dos profissionais que trabalham na área de licitações e contratos em municípios do Brasil. Tais resultados se estendem para todos os entes federativos.

No estudo de Gama (2021) ele aponta que em relação às compras e contratações de bens e serviços de Tecnologia da Informação o CGU identificou as seguintes irregularidades, que envolvem diretamente a área de compras e contratos: a) Ausência de formalização do processo de contratação e de gerenciamento de contratos; Requisição à empresa contratada de entrega de produto de TI não licitado; Execução de tarefas sem respaldo contratual; Utilização de modelo de gestão contratual incompatível com o termo de referência e que compromete a efetivação de pagamentos com base nos resultados; Distribuição desproporcional de fiscalização e gestão de contratos entre os servidores; Manutenção de contrato antieconômico de serviços de tecnologia da informação, decorrente da realização de pagamentos por profissionais não utilizados pela empresa contratada.

A pesquisa de Kelly *et al.* (2021) teve como objetivo contribuir para a literatura sobre licitações no setor público e abordar um interesse crescente em como tornar as organizações de compras do setor público mais atraentes para seus fornecedores, resultando no desenvolvimento de um modelo de satisfação do fornecedor que vincula a dinâmica das expectativas, as dimensões da qualidade do serviço e o comportamento resultante dos julgamentos de satisfação.

### 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.

Dessa maneira, 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, a partir de suas experiências individuais na gestão e fiscalização contratual de obras públicas em organizações militares.

Além do mais, a facilidade de acesso às fontes de dados pelo pesquisador promoveu a extração de informações minuciosas sobre as experiências desses agentes responsáveis pela fiscalização contratual nas organizações selecionadas, permitindo assim, analisar e entender como foi o papel destes profissionais quando geriram e fiscalizaram contratos administrativos de obras na MB.

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, onde se trouxe a governança pública no contexto da fiscalização e gestão contratual dos contratos administrativos de obras públicas na MB. O segundo passo 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.

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). Quanto à validade externa, Para ajudar na preferência pela busca de generalizações é que a forma da questão de pesquisa inicia-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 elaborado um protocolo de estudo de caso, cujos procedimentos seguidos encontram-se no Anexo A, e um banco de dados necessário para que todas as informações coletadas fossem compiladas, separadas e ordenada, incluindo documentos, roteiro de entrevistas e todos os materiais coletados no campo (YIN, 2015).

### **3.1 Coleta de dados**

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, buscando-se extrair a percepção dos agentes responsáveis.

#### **3.1.1 – Pesquisa bibliográfica e documental**

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.

Além da revisão, foram realizadas pesquisas online em sítios abertos, tanto na internet quanto na intranet de OM da MB, de modo a acessar os manuais, portarias, processos licitatórios completos, ordens internas, documentos administrativos referentes às contratações das obras, tais como processos licitatórios digitais, contratos assinados pelas partes contratadas, atas de reuniões realizadas entre as partes, portarias de nomeação, dentre outros.

A revisão da literatura inicia-se pela busca por categorias e relações McCracken (1988) e foi durante esta fase de triagem que emergiram algumas categorias iniciais ou preliminares para nortear a pesquisa.

#### **3.1.2 – Entrevistas Semiestruturadas**

A escolha da modalidade de entrevistas como instrumento metodológico segue a linha do que De Mattos (2005) chama de entrevista não-estruturada ou semiestruturada e a considera

realmente uma forma especial de conversação. 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 Fundação Getúlio Vargas (CEPH), e o roteiro de condução foi aprovado pelo Parecer nº 72 (Anexo B), expedido em 30 de março de 2022. As entrevistas ocorreram entre os dias 16/05/2022 e 16/06/2022.

Todas as entrevistas foram iniciadas pelo Fiscal Técnico de cada OM, pois a partir dele verificava-se o envolvimento do Fiscal Administrativo e do Gestor do contrato na execução e fiscalização da obra. As entrevistas tiveram duração média de 35 (trinta e cinco) minutos e um total de 5 horas e 18 minutos. Presencialmente foram realizadas 06 (seis) entrevistas e 03 (três) entrevistas foram realizadas de modo remoto por meio da ferramenta digital de comunicação *Zoom*, o que não representou qualquer prejuízo na interação entrevistador-entrevistado. Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), conforme modelo previsto no Anexo C. Posteriormente, elas foram transcritas com a finalidade de formar o banco de dados adequado ao estudo de caso.

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. Nesse sentido, foram realizadas 09 (nove) entrevistas iniciadas com uma breve explanação da pesquisa e objetivo geral; em seguida, responderam às questões: Qual a área de formação, incluindo cursos de especialização ou correlatos? Quanto tempo de carreira na MB? Qual a função desempenhava na época da Gestão e Fiscalização contratual? Se a função atual permanece a mesma da época em que exerceu o papel de gestor ou Fiscal do Contrato?

Na sequência, as perguntas perpassaram por diversas áreas temáticas da gestão/fiscalização contratual, conforme estabelecidas no roteiro da entrevista (Apêndice I).

Sendo assim, o propósito da pesquisa inicialmente foi apresentado ao entrevistado, mas não se revelou a pergunta de pesquisa a ser respondida, com o intuito de evitar o direcionamento do diálogo, bem como para não causar nenhum desconforto ao entrevistado no que tange ao seu desempenho durante o período em que exerceu a função de gestor e/ou fiscais técnicos e administrativos.

### **3.1.3 – Caracterização dos respondentes**

Para a seleção dos informantes devem ser selecionadas pessoas que estejam articuladas cultural e sensitivamente com a organização (GIL, 2017). Para isso, a Diretoria de Obras Civis da Marinha (DOCM) teve um papel preponderante, pois ela forneceu informações relevantes das OM que concluíram obras recentemente pela modalidade de licitação concorrência.

A consulta à DOCM facilitou a seleção das 3 (três) OM que realizaram obras públicas, pois ela possui o histórico e controle das obras concluídas. Desta forma, após a seleção das OM foram realizados contatos com os agentes responsáveis.

Uma consideração primária é selecionar participantes que possam falar sobre o tópico ou fenômeno em estudo (DEMARRAIS; LAPAN, 2003). Sendo assim, 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) eram oficiais superiores, nesse caso com patente hierárquica superior à do entrevistador, 03 (três) eram oficiais intermediários, ou seja, na mesma linha da estrutura organizacional (considerado par organizacional) e 04 (quatro) eram oficiais subalternos.

Durante as entrevistas foi percebido que a capacitação dos profissionais e a formação acadêmica dos agentes responsáveis pela gestão e fiscalização contratual, normalmente não tangenciavam a área de licitações e contratos administrativos ou setor correlato. Assim, foi possível colher as apreensões e anseios dos entrevistados em desempenhar a função de modo satisfatório. Para a identificação do perfil e formação dos entrevistados, foi elaborado o quadro

01 para melhor identificação dos profissionais que exerceram estas atividades nas diversas OM da MB.

Entrevistados	Tempo	Função	Formação Acadêmica
E1	22 anos	Gestor	Graduação em Odontologia, Pós-Graduação em Periodontia
E2	21 anos	Gestor	Graduação Ciências Navais (ênfase em Administração)
E3	7 anos	Gestor	Graduação em Engenharia de Telecomunicações
E4	3 anos	Fiscal Técnico	Graduação em Engenharia Civil e Mestrado em Estruturas
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 e Graduação incompleta em Administração
E9	20 anos	Fiscal Administrativo	Graduação em Administração

**Quadro 01** – Perfil dos Entrevistados

**Fonte:** Elaboração própria.

### 3.1.4 – Questionários eletrônicos

A partir de 03 (três) acontecimentos relevantes na temática de gestão e fiscalização de contratos na MB, ocorridos no corrente ano, vislumbrou-se um modo de robustecer as informações obtidas nas entrevistas. Para isso, foram elaborados os seguintes questionários eletrônicos, por meio do aplicativo de gerenciamento de pesquisa Google *Forms*, são eles: a) o estágio de fiscalização e contratos administrativos, em fevereiro de 2022; b) a divulgação do manual de fiscalização de contratos administrativos da MB, em 16 março de 2022; e c) a palestra de fiscalização de contratos administrativos sob a ótica do controle externo, em abril de 2022.

Esta pesquisa não contou com o uso de questionário previamente validado, pois nenhum instrumento foi encontrado, assim não puderam ser replicados para atender aos objetivos pretendidos. Sendo assim, o processo de criação e desenvolvimento foi revisado por profissionais especialistas na área de gestão e bacharéis em direito com experiência em licitações e contratos, resultando em questionários relevantes para cada evento ocorrido.

O questionário atinente ao Manual de fiscalização de contratos administrativos da MB (Apêndice II) foi disponibilizado aos respondentes no dia 16 de maio de 2022, permanecendo disponível até o dia 16 de junho de 2022. Nesse caso, o questionário 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. O responsável por essa demanda pertencente à DAdM não recebeu o questionário, tendo em vista ser a OM que desenvolveu e elaborou o referido manual. Ao todo foram coletadas 516 respostas.

Quanto ao questionário sobre o Estágio de fiscalização de contratos administrativos (Apêndice III), ele foi disponibilizado aos respondentes no dia 19 de maio de 2022, permanecendo disponível até o dia 16 de junho de 2022. O questionário foi encaminhado para 549 alunos que realizaram o estágio nos anos de 2021 e 2022. Os respondentes foram apenas militares e servidores civis que participaram do curso. Ao todo foram coletadas 266 respostas.

Em relação ao questionário sobre a Palestra de fiscalização de contratos sob a ótica do controle externo (Apêndice IV), foi encaminhado aos respondentes no dia 24 de maio de 2022, permanecendo disponível até o dia 16 de junho de 2022. Este questionário foi endereçado à 487 participantes da palestra, ocorrida em 28 de abril de 2022. Ao todo foram coletadas 216 respostas.

De modo a descaracterizar as OM, elas foram chamadas de OM X, OM Y e OM Z, e seus respectivos contratos foram chamados de Contrato X, Y e Z. Para facilitar o entendimento das abreviaturas das OM, o quadro 02 sintetiza os termos utilizados ao longo do estudo.

<b>Abreviaturas</b>	<b>Descrição</b>
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

**Quadro 02** – Abreviaturas utilizadas na pesquisa

**Fonte:** Elaboração própria.

### 3.3 Tratamento dos dados

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. O tratamento iniciou-se com a leitura flutuante, “deixando-se invadir por expressões e impressões” (BARDIN, 1977, p. 96), das entrevistas transcritas e de algumas correções de siglas de OM, abreviaturas e linguajar próprio utilizado na MB que não haviam sido transcritos de modo adequado. Quando ocorreram falhas em trechos dos áudios, estes foram desconsiderados da análise.

Os dados secundários foram controlados por meio de uma planilha de Excel. A profundidade das leituras permitiu adicionar dados importantes à planilha. O uso da AC foi para interpretar e compreender as respostas das 9 (nove) entrevistas e dos 3 (três) questionários respondidos.

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. As categorias dedutivas originaram-se nas categorias propostas nos itens 2.3.1 (Governança em Contratos); 2.3.2 (Gestão de Contratos); e 2.3.3 (Fiscalização de Contratos). 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 03.

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)
<b>Gestão</b>	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)
<b>Fiscalização</b>	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 <sup>1</sup> ; Pereira; De Freitas (2021)
<b>Capacitação</b>	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)
<b>Padronização</b>	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 03** – Principais categorias

Fonte: Elaborado pelo autor.

### **3.4 Limitações do método**

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.

Outra limitação diz respeito ao questionário do Manual de Fiscalização de Contratos da Marinha enviados aos responsáveis pela divulgação das demandas de gestão das OM. Assim, não havia a possibilidade de garantir que estes replicariam os questionários aumentando a amostra.

Por fim, por se tratar de eventos ocasionais e por escopo, não foi possível abranger as OM que estão em processo de confecção de procedimentos licitatórios para a concretização de obras futuras, bem como verificar obras originadas a partir da lei nº 14.133/2021.

## **4 ARCABOUÇO LEGAL NO CONTEXTO BRASILEIRO**

Em que pese o fato de o NPM aplicar, na medida do possível, às organizações públicas modelos e soluções gerenciais utilizados no setor privado, não se pode descartar as limitações e imposições legais às quais os administradores públicos estão submetidos. Assim sendo, para o alcance do objeto do presente estudo, é de fundamental importância o entendimento dos diversos normativos e legislações que regem as contratações públicas no país.

Para regulamentar o inciso XXI, do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e normatizar as licitações e contratos, foi instituída a lei nº 8.666/1993, segundo o qual:

Ressalvadas as hipóteses previstas na legislação, as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

### **4.1 Governança Pública no Brasil**

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). Esta diferenciação fica latente na figura 01.



**Figura 01** – Relação entre governança e gestão  
**Fonte:** Tribunal de Contas da União (2014).

No Brasil, a primeira manifestação de normatização de adaptação do termo governança para o setor público foi a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, em 1995. No governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso foi instituída a reforma, com alguns objetivos globais, onde destaca-se “aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos” (BRASIL, 1995, p. 45).

Em junho de 2002, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda do Brasil e responsável pela fiscalização e normatização do mercado de valores mobiliários, divulga por meio de uma cartilha, recomendações de boas práticas sobre governança corporativa (CVM, 2002).

No ano seguinte, por intermédio do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), atualmente Ministério da Economia, o novo governo apresentou o plano intitulado de Gestão Pública para um Brasil de todos, que dizia que “aumentar a governança é promover a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas e em decidir, entre diversas opções, qual a mais adequada” (BRASIL, 2003, p. 9).

Após dois anos de uma tentativa de aperfeiçoamento do tema, foi promulgado o Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e

Desburocratização, conhecido como GESPÚBLICA, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país. Tal programa tenta ratificar o plano de gestão supracitado, com o intuito de promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (BRASIL, 2005).

Até então só havia o reforço do conceito e estímulo às práticas da governança, mas em 2014 foi divulgado pelo Tribunal de Contas da União, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, este documento serve como uma espécie de manual para os gestores públicos, pois foi elaborado com base em observações, conceitos, princípios, diretrizes e práticas de governança, sendo visto como referência internacionalmente.

Após a divulgação deste referencial do TCU, mudanças na agenda da política nacional com melhorias na governança pública aconteceram. Com a promulgação da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, conhecida como Lei de Responsabilidade das Estatais, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, uma série de mecanismos de transparência e governança deviam ser observados pelas estatais.

O plenário do TCU, por meio do Acórdão nº 2.622/2015, realizou um levantamento com o objetivo de sistematizar informações sobre a situação da governança e da gestão das aquisições em organizações da Administração Pública Federal. O relatório identificou pontos vulneráveis e propôs melhorias na governança das compras públicas e recomendou algumas medidas, são elas:

- a. publicar todos os documentos que integram os processos de aquisição (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na internet, a menos dos considerados sigilosos nos termos da lei;
- b. implantar e disponibilizar comunidade de prática do tema governança e da gestão das aquisições para os seus jurisdicionados;
- c. executar processo de planejamento das aquisições;
- d. elaborar uma nova modelagem básica dos processos de trabalho de aquisição, incluindo o planejamento da contratação, a seleção do fornecedor e a gestão dos contratos decorrentes; e
- e. Estabelecer, após consulta à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG), um modelo de competências para os atores da função aquisição,

em especial daqueles que desempenham papéis ligados à governança e à gestão das aquisições.

No mesmo ano, a Controladoria Geral da União (CGU) e o MPOG emitiram a Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016, com o objetivo principal instruir os órgãos federais sobre a adoção de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança (CGU, 2016).

Em substituição ao Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, revogado, e em busca de aumentar a abrangência sobre a gestão pública em âmbito nacional, foi promulgado o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2017a).

Além da distinção entre governança e governança pública, o Tribunal de Contas da União traz o conceito de governança pública organizacional que 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).

Em 2021, o TCU (2021) divulgou os atuais princípios da governança pública organizacional, são eles: capacidade de resposta; integridade; transparência; equidade e participação; *accountability*; confiabilidade; e a melhoria regulatória. Além de elencar 15 diretrizes, que para o contexto do referido estudo, destacam-se: o desenvolvimento contínuo da capacidade da organização, assegurando a eficácia e eficiência da gestão dos recursos organizacionais, como a gestão e a sustentabilidade do orçamento, das pessoas, das contratações e da tecnologia, e segurança da informação; a implementação de boas práticas de transparência; e apoiar o uso das ferramentas digitais para aumentar e facilitar a participação das partes interessadas nas decisões públicas e aprimorar a prestação de serviços públicos.

Nos últimos três anos, foram criados diversos normativos com a finalidade 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, Nova Lei de Licitações (NLL), que trata de licitações e contratos administrativos, buscou consolidar diversos entendimentos em apenas um normativo.

No intuito de padronizar as ações atinentes à governança das contratações públicas, em 19 de julho de 2021, a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia, emitiu a Portaria nº 8.678/2021 que entrou em vigor no dia 02 de agosto de 2021, a qual definiu os objetivos, as diretrizes e os instrumentos da governança em contratações públicas (BRASIL, 2021c).

O Brasil também se preocupou em adotar medidas para compatibilizar as suas práticas de governança pública com as diretrizes da OCDE. Após a publicação do Panorama da Administração Pública para a América Latina e o Caribe, em 2016, foi editado o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, estabelecendo a política de governança da administração pública federal direta e indireta.

Com o intuito de elevar o nível de maturidade das práticas de governança e de gestão dos órgãos e entidades que operacionalizam parcerias por meio da Plataforma +Brasil, entrou em vigor a Instrução Normativa SEGES/ME nº 19, de 04 de abril de 2022. Com isso, os órgãos e entidades deverão aplicar um Instrumento de Maturidade da Gestão – IMG (BRASIL, 2022).

## **4.2 Compras Públicas no Brasil**

A Constituição Federativa do Brasil (1988) determina a obrigatoriedade de que as contratações da Administração Pública sejam precedidas de um procedimento preliminar conhecido como licitação.

Por um longo período, a Lei nº 8.666/1993, responsável pelas licitações e contratos administrativos no Brasil, foi a responsável por ditar as regras das contratações públicas no Brasil (BRASIL, 1993). Após, longo período de processo legislativo, a Lei nº 14.133/2021 foi promulgada e suprirá, em breve, a lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 2021a).

Em todo o procedimento licitatório pressupõe a escolha de uma proposta e a celebração de um contrato administrativo. Em que pese o fato de o desejo da celebração do contrato para atender às suas necessidades, quando da licitação, os órgãos públicos visarão à busca pela vantajosidade, à promoção da justa livre-concorrência, à inovação e ao desenvolvimento sustentável, bem como evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestadamente inexequíveis e superfaturamento na execução de contratos. Este último objetivo não constava da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 2021).

A Lei nº 8.666/93 traz, de maneira bastante superficial, em seu art. 68, que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitindo a contratação de terceiros. O foco da Lei nº 14.133/2021, que brevemente substituirá a Lei nº 8.666/1993, é mais específico e em seu inciso X, art. 18, prevê em fase bem antecipada à contratação, nos estudos preliminares, que sejam tomadas providências pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual (BRASIL, 2021a).

Em princípio, a Instrução Normativa (IN) nº 05/2017, traz todas as definições e regramentos necessários para o exercício pleno de um gestor e fiscal contratual. Em seu art. 39 é previsto que:

as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto. (BRASIL, 2017b).

Para o exercício das funções atinentes à fiscalização contratual, o art. 40 da IN nº 05/2017 diz que compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, todas as atribuições previstas no art. 39. Tais atividades deverão ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática (BRASIL, 2017b).

Com a entrada em vigor da IN nº 05/2017, acabou a indefinição conceitual entre as subdivisões do termo “fiscalização”. O art. 40 traz a diferença entre a fiscalização administrativa, técnica, setorial e pelo público usuário, com isso, as falhas reduzem drasticamente, ao atribuir à cada servidor a função a ser desempenhada (BRASIL, 2017b).

A responsabilidade técnica do fiscal está prevista no art. 13, da Lei nº 5.194/1966, a qual regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo, e dispõe que estudos, plantas, projetos, laudos de engenharia, de arquitetura e de agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados.

A lei nº 6.496/1977, que institui a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e agronomia deverá ser observada. A

ausência da ART sujeitará o profissional ou a empresa à multa prevista na alínea a, do art. 73, da Lei nº 5.194/1966, e demais cominações legais, conforme estabelece o art. 3º da Lei nº 6.496/1977.

## 5. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA MARINHA DO BRASIL

### 5.1 Estrutura organizacional das contratações na Marinha do Brasil

A Marinha do Brasil (MB) soma-se ao Exército Brasileiro e a Força Aérea Brasileira, compondo assim, as Forças Armadas do país. Insta destacar que a MB é subordinada ao Ministério da Defesa e, de acordo com a Constituição Federal de 1988, é uma instituição nacional, permanente e regular, organizada com base na hierarquia e disciplina (BRASIL, 1988).

Ao longo dos anos, na MB, tem havido várias tentativas de aprimorar-se em diversos aspectos atinentes ao seu papel perante a sociedade. Para tal, ela realiza um planejamento de longo prazo, conhecido como Planejamento Estratégico da Marinha (PEM 2040), com um horizonte temporal de 20 anos. Sabe-se que a Administração Pública se encontra em constantes mudanças, haja vista a Portaria nº 8.678/2021 que impõe que a alta administração dos órgãos e entidades deve implementar e manter mecanismos de governança das contratações públicas.

Dentro do PEM 2040 existem diversos objetivos estratégicos que orientam a MB na tomada de suas decisões futuras. Dentre eles destacam-se Objetivo Naval nº 11 (OBN-11) - Gestão de Pessoas e o Objetivo Naval nº 12 (OBN-12) - Gestão Administrativa, respectivamente, que visam:

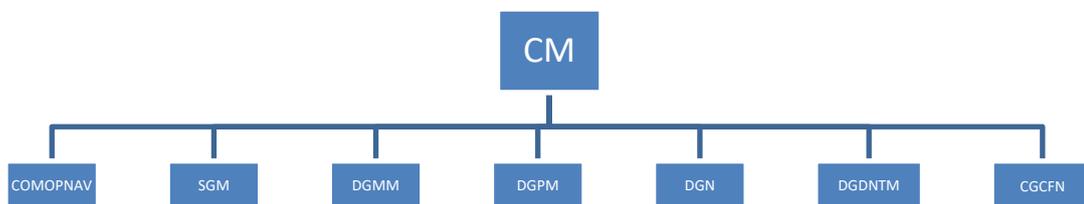
aperfeiçoar os sistemas e procedimentos relacionados à gestão de pessoal, a fim de prover à Força a pessoa certa, com a **capacitação adequada**, no lugar e no momento certos, visando ao cumprimento da missão da MB. Sua execução permitirá desenvolver as competências intelectual e militar-naval, bem como a higidez física e psicossocial de nossa Força de Trabalho.

garantir os recursos orçamentários fixados em Lei e a sua eventual ampliação com o objetivo de atender às despesas discricionárias, incluindo as Ações Estratégicas Navais contidas neste Plano; **evoluir a gestão das OM como resultado da adequada aplicação dos instrumentos de gestão, bem como pelo robustecimento das estruturas de governança corporativa da Força**; implantar a gestão de custos na MB; promover o desempenho adequado da logística da MB; e aprimorar a comunicação social da MB com o público de interesse. (**Grifo nosso**)

Nesse sentido, para o alcance do OBN-12, traçou-se a Ação Estratégica Naval (AEN) nº 2, que pretende otimizar os recursos humanos, materiais, financeiros, por meio da melhoria de gestão. Ademais, é perceptível dentro dos OBN que existe uma preocupação institucional com evolução da gestão das OM e com as estruturas de governança.

Na estrutura organizacional da MB, são identificados os chamados Órgãos de Direção Setorial (ODS). Estes, são subordinados e têm a função de assessorar diretamente o Comandante da Marinha (CM), em diversas áreas de atuação da MB, são eles:

- a. Comando de Operações Navais (ComOpNav);
- b. Secretaria-Geral da Marinha (SGM);
- c. Diretoria Geral de Material da Marinha (DGMM);
- d. Diretoria Geral de Pessoal da Marinha (DGPM);
- e. Diretoria Geral de Navegação (DGN);
- f. Diretoria Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha (DGDNTM); e
- g. Comando Geral do Corpo de Fuzileiros Navais (CGCFN).



**Figura 02** – Organograma da Marinha – Órgãos de Direção Setorial  
**Fonte:** Marinha do Brasil (2022).

Dentro da estrutura da SGM, a Diretoria de Administração da Marinha (DAdM) enquadra-se como uma Diretoria Especializada (DE) e possui as seguintes atribuições:

- manter entendimentos com organizações externas à MB, para obtenção de informações e subsídios necessários à identificação, conteúdo, custos, disponibilidade, reserva de vagas e quaisquer outros requisitos necessários à matrícula em curso ou estágio, que tratem de matéria relativa à melhoria administrativa para o seu pessoal;

- prestar assessoramento quanto aos aspectos conceituais e metodológicos às OM que, porventura, necessitem de orientações mais específicas na aplicação do Programa Netuno;
- realizar palestras motivacionais sobre o tema, para o pessoal da MB;
- propor a realização de premiações periódicas para as OM que se destacarem na aplicação do Programa Netuno;
- mediante orientações dos ODS, selecionar OM para participarem em premiações regionais e nacionais;
- coordenar a realização de seminários e fóruns periódicos, para divulgação dos resultados alcançados;
- participar, com o concurso da DEnsM, da elaboração e definição das publicações técnicas para a divulgação da excelência em gestão;
- prover os recursos para ampliação e atualização dos conhecimentos técnicos sobre Qualidade e Produtividade e sobre Gestão; e
- manter um cadastro atualizado dos militares e civis com cursos e estágios voltados para a excelência em gestão, acompanhar a formação dos militares/servidores civis nos cursos e estágios voltados à excelência em gestão. (BRASIL, MB, 2018).

A SGM é a responsável por institucionalizar o Programa Netuno (PN), o qual:

tem a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços e da administração organizacional, orientando-se pelas seguintes diretrizes básicas: manter o adestramento da tripulação das OM, sempre buscando a otimização do emprego dos recursos humanos; aperfeiçoar a estrutura administrativa, a fim de contribuir para eficiência e eficácia das ações da OM; valorizar o elemento humano, enfatizando o desenvolvimento e aperfeiçoamento das qualidades morais, profissionais, intelectuais e culturais, bem como das condições psicofísicas, e o aprimoramento das atividades assistenciais que possam repercutir favoravelmente no campo psicossocial; e racionalizar custos, combater o desperdício e perseguir a austeridade financeira em todos os níveis e atividades, incluindo os custos com a folha de pagamento, saúde, rancho, uniformes, assistência social e pensões. (BRASIL, MB, 2018).

Em síntese, o PN é um processo administrativo destinado ao aprimoramento da gestão das Organizações Militares (OM) e, conseqüentemente, busca proporcionar à (MB) as melhores condições para estar pronta e adequada à estatura político-estratégica exigida pelo país (BRASIL, MB, 2018).

Além do mais, o PN estabelece estratégias e práticas de gestão relacionadas as responsabilidades e deveres do administrador em auxílio à tomada de decisão (BRASIL, MB,

2021). Com a implementação do PN, a Marinha do Brasil busca aperfeiçoar a capacitação dos militares para o desempenho de suas tarefas, independentemente da natureza da OM – operativa, de saúde, de apoio ou de ensino; alcançar eficiência, eficácia e economicidade na aplicação dos recursos; atingir a excelência na gestão das organizações militares (SOUZA, 2017).

Além de ser responsável pelo PN, a SGM também é a responsável por estabelecer normas sobre a organização, elaboração, aprovação, celebração e controle relativos à licitações, acordos e atos administrativos no âmbito da MB (BRASIL, MB, 2020). Nesse contexto, a DAdM tem o papel de assessorar à SGM na produção de instruções e procedimentos internos emanados sobre assuntos afetos às contratações públicas, principalmente no que tange à aquisições de materiais, contratações de serviços, serviços de comuns de engenharia, bem como obras públicas.

A lei que rege a matéria de licitações e contratos administrativos no âmbito federal atualmente é a lei nº 14.133/2021, a NLL, em que pese o fato de a lei nº 8.666/1993 ainda encontrar-se vigente até abril de 2023.

Para que as contratações públicas aconteçam é necessário seguir o rito licitatório, materializado pela licitação, que é o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública seleciona candidatos aptos a celebrar acordos ou a tornarem-se permissionários ou concessionários (BRASIL, MB, 2020). Para realização de uma licitação, é necessária a observação da sequência a seguir (arts. 21, 23, 38 e 40 da lei nº 8.666/93), que constitui a fase interna da licitação:

- i. surgimento da necessidade de aquisição de bem, contratação de serviço, contratação de obras, alienação, locação, concessão e cessão;
- ii. elaboração da requisição pelo interessado, com a devida justificativa;
- iii. aprovação da necessidade pela autoridade competente (Ordenador de Despesas - OD), após verificação da previsão de recursos orçamentários (com exceção da alienação, concessão e cessão);
- iv. definição do objeto da licitação;
- v. elaboração da “estimativa de valor”, fulcrado nos preços praticados no mercado;
- vi. elaboração do instrumento convocatório (edital, convite ou instrumento de afastamento de licitação);
- vii. apreciação e aprovação das minutas de edital e contrato;
- viii. determinação da abertura da licitação;

- ix. designação da Comissão de Licitação; e
- x. publicação. (BRASIL, MB, 2020).

No caso de licitações de obras e serviços de engenharia, é necessário seguir os preceitos do art. 7º, da lei nº 8.666/1993. Neste caso, faz-se necessária a observância dos seguintes requisitos definidos: a) elaboração de projeto básico aprovado pela autoridade competente; b) orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, observando o decreto nº 7.983/2013; c) elaboração de previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes da contratação; e d) o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), quando for o caso (BRASIL, MB, 2020).

## **5.2 Sistemática para a gestão e fiscalização de obras na MB**

Para efeito de definição do termo obra, utilizou-se a definição que adota o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras (IBRAOP, 2010, p. 5) o qual diz que “obra é um conjunto orgânico de serviços que, agregados, se complementam e formam um todo com função definida e completa”. Seu enquadramento como deve ser feito em função do objeto e atividade a ser executada, portanto, não depende de porte, custo ou quantidade.

Na MB, a Diretoria de Obras Civis da Marinha (DOCM) tem a responsabilidade de prestar a assessoria técnica-especializada em assuntos relacionados à obra, quando solicitada. De acordo com a DGMM-0600, as OM envolvidas neste processo participam das atividades de tomada de decisão, execução, coordenação e controle das obras, atuando junto com a DOCM nos encargos referentes à estas atividades (BRASIL, MB, 2013).

Os processos de obtenção, modernização ou recuperação de instalações terrestres, por meio da execução de obras civis que envolvam aportes de pequeno vulto e/ou de baixa complexidade, podem ser realizados de forma direta, quando a obra é feita pela própria OM, por seus meios próprios, ou de forma indireta, quando a obra é contratada com terceiros por meio de licitação (BRASIL, MB, 2013).

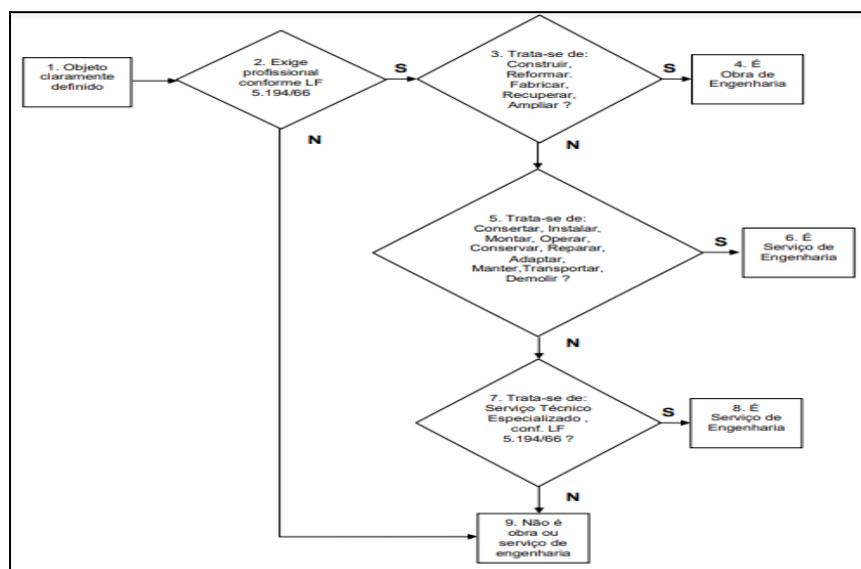
A execução de uma obra civil, mesmo de pequeno vulto, é evento que depende de uma série de etapas, que se iniciam muito antes da licitação propriamente dita e se constituem em passos fundamentais para a garantia de sucesso do empreendimento. O cumprimento ordenado

dessas etapas leva à obtenção de um conjunto de informações precisas que refletirão em menor risco de prejuízos à Administração (BRASIL, MB, 2013).

Diz o IBRAOP, em sua Orientação Técnica (OT) - IBR 002/2009, que obra de engenharia ou apenas obra é a ação de construir, reformar, fabricar, recuperar ou ampliar um bem, na qual seja necessária a utilização de conhecimentos técnicos específicos envolvendo a participação de profissionais habilitados conforme o disposto na lei federal nº 5.194/66. A referida OT traz as seguintes definições:

1. Ampliar: produzir aumento na área construída de uma edificação ou de quaisquer dimensões de uma obra que já exista;
2. Construir: consiste no ato de executar ou edificar uma obra nova;
3. Fabricar: produzir ou transformar bens de consumo ou de produção através de processos industriais ou de manufatura;
4. Recuperar: tem o sentido de restaurar, de fazer com que a obra retome suas características anteriores abrangendo um conjunto de serviços; e
5. Reformar: consiste em alterar as características de partes de uma obra ou de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual (IBRAOP, 2010).

Para a realização do enquadramento legal, quanto à distinção de obra ou serviço de engenharia, o utiliza-se para efeito de ilustração o fluxograma contido na figura 03.



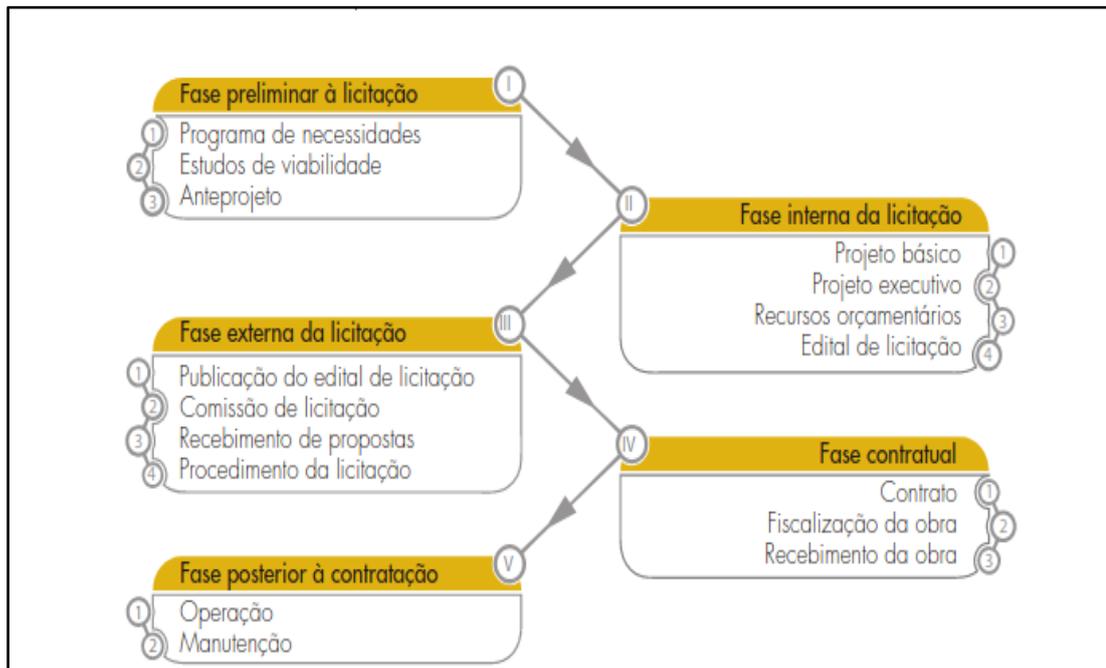
**Figura 03:** Fluxograma para enquadramento legal  
**Fonte:** IBRAOP, 2010.

A DOCM pode prestar assessoria técnica aos projetos, licitações, execução de obras civis e a outros assuntos correlatos. Em casos excepcionais, pode ainda, incluir a fiscalização técnica de obras e serviços a cargo da OM, a critério do Diretor da DOCM (BRASIL, MB, 2013).

A execução de serviços e obras de construção, reforma ou ampliação deve atender às seguintes normas e práticas complementares:

- códigos, leis, decretos, portarias e normas federais, estaduais e municipais, inclusive normas de concessionárias de serviços públicos;
- instruções e resoluções dos órgãos do sistema Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA) e Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU); e
- normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) (LIMA, 2009).

Até a conclusão da obra pública, diversos eventos que acontecem dependem de uma série de etapas. Para o alcance do sucesso do empreendimento, o cumprimento ordenado dessas etapas leva à obtenção de um conjunto de informações precisas que refletirão em menor risco de prejuízos à Administração (LIMA, 2009). A figura 04 apresenta ao gestor, de modo sequenciado, as etapas a serem realizadas para uma adequada execução indireta de uma obra pública.



**Figura 04** – Fluxograma das etapas da obra pública  
**Fonte:** Lima (2009).

Este estudo está focado, principalmente, na etapa 04, fase contratual, da figura 04, onde serão investigados os desafios e oportunidades dos agentes responsáveis (gestores, fiscal técnico e fiscal administrativo). Com a assinatura do contrato, inicia-se a fase da execução contratual propriamente dita. A partir desse momento, os gestores e fiscais passam a atuar no início da fiscalização, desenvolvimento, até a entrega do empreendimento.

A OM contratante, - órgão setorial ou seccional do SISG que contrata a execução de serviços e obras de construção, complementação, reforma ou ampliação de uma edificação ou conjunto de edificações (IBRAOP, 2009) -, manterá, desde o início dos serviços até o recebimento definitivo, profissional ou equipe de fiscalização constituída de profissionais habilitados, os quais deverão ter experiência técnica necessária ao acompanhamento e controle dos serviços relacionados com o tipo de empreendimento que está sendo executado (LIMA, 2009).

### 5.3 Ferramentas utilizadas na gestão de contratos na MB

As ferramentas automatizam e facilitam a execução e fiscalização dos contratos administrativos, conseqüentemente a gestão contratual. Algumas facilitam os processos de emissão de minutas de empenho e gestão de contratos, outras centralizam o registro de

informações atinentes aos projetos de investimento em infraestrutura, ou seja, obras e instalações físicas (BRASIL, 2020a). Elas facilitam os gestores no acompanhamento dos contratos, tornam a contratação pública mais transparente e aperfeiçoam o controle social.

### **5.3.1 Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais**

O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) foi instituído pelo decreto nº 1.094/1994. Esse sistema tem a finalidade de integrar e dotar os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional de instrumento de modernização. A partir de então, o SIASG deixa de ser visto apenas como os submódulos de compras governamentais e ganha relevância estratégica, passando a ser visto como um instrumento de apoio, transparência e controle na execução das atividades do Sistema de Serviços Gerais (SISG), por meio da informatização e operacionalização do conjunto de suas atividades, bem como no gerenciamento de todos os seus processos (BRASIL, 1994).

A MB, por fazer parte da Administração Pública, não pode se olvidar da utilização do SIASG. Para a operacionalização do SIASG, a publicação SGM-102, que normatiza as leis e acordos administrativos na MB, instrui seguir o que está previsto na IN nº 2/2011, do MPOG, que estabelece procedimentos para a operacionalização dos módulos e subsistemas que compõem SIASG, para os órgãos da Presidência da República, Ministérios, Autarquias e Fundações que integram SISG, bem como para os demais órgãos e entidades que utilizam o SIASG (BRASIL, MB, 2020).

Com o incremento do inciso IX do art. 6º do decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, sempre com o foco na busca pela eficiência da gestão e na melhoria do desempenho das instituições públicas, o Ministério da Economia, em parceria com a Advocacia-Geral da União, ofertou aos órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional, incluindo as empresas estatais, e passou a ser obrigatória a utilização do Comprasnet Contratos (BRASIL, 2019b).

### **5.3.2 Comprasnet 4.0 ou Comprasnet Contratos**

Este sistema permite a gestão das informações relativas aos contratos, das penalidades aplicadas aos contratados, além da padronização das ações de fiscalização. Com isso, o

Ministério da Economia, com a implantação do Comprasnet-contratos, vislumbrou as seguintes vantagens para a nova plataforma:

- a) redução de problemas relacionados às rotinas de trabalho;
- b) controlar as informações do que acontece no âmbito dos contratos de um órgão ou entidade;
- c) promover a eficiência na gestão contratual;
- d) proporcionar informações para apoiar as decisões governamentais de alocação mais eficiente de recursos;
- e) infraestrutura centralizada, sem custos para órgãos e entidades do Poder Executivo federal; e
- f) maior transparência das informações dos contratos celebrados por toda a administração pública, permitindo a padronização de rotinas e procedimentos.

A ferramenta do governo federal supracitada, automatiza os processos de gestão contratual e conecta servidores públicos responsáveis pela execução e fiscalização de contratos, tornando informações disponíveis a qualquer momento, além de facilitar as condições de gestão e relacionamento com fornecedores (BRASIL, 2022). Com a consolidação de todas as fases da gestão contratual em apenas um sistema eletrônico, o “Comprasnet contratos”, o governo pretende tornar a área de gestão contratual mais eficiente.

A Circular nº 24/2022, da SGM, determina que todas as OM da MB deverão utilizar a ferramenta do Comprasnet Contratos 4.0 para realizar a gestão e emissão de Notas de Empenho relativas aos contratos. Desse modo, todas as OM, sem exceção, utilizarão a ferramenta para realizar a gestão contratual.

### **5.3.3 Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI)**

O Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020, instituiu o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) (BRASIL, 2020a). Tal cadastro serve para o registro centralizado de informações de projetos de investimento em infraestrutura, em ferramenta informatizada, disponibilizada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

O referido decreto ressalta que projeto de investimento em infraestrutura pode ser um estudo, um projeto ou uma obra destinada à ampliação do estoque de ativos de infraestrutura dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, com finalidade econômica, social, administrativa ou militar (BRASIL, 2020a).

Os principais objetivos do CIPI são: a) identificar os projetos de investimento em infraestrutura e possibilitar o acesso aos atos, aos documentos e às informações a eles associadas; b) padronizar as informações relativas aos projetos de investimento em infraestrutura; e c) propiciar a transparência, o controle social, a fiscalização e a gestão de projetos de investimento em infraestrutura (BRASIL, 2020a).

Deste modo, a partir da entrada em vigor do decreto nº 10.496/2020 todos os projetos de investimento em infraestrutura serão registrados no CIPI e terão identificador único, permitindo assim, o acompanhamento e a rastreabilidade das informações dos projetos (BRASIL, 2020a). Em 2020, o decreto foi um marco na governança em investimentos de infraestrutura com a utilização de recursos federais.

A utilização do CIPI é obrigatória para despesas no elemento de despesa 51 (obras e instalações) e desde janeiro de 2021, a emissão de empenho nesse elemento de despesa somente poderá ser realizada por meio do CIPI, contendo os procedimentos específicos. Desse modo, quando se falar em obras a partir desta data o referido empenho já deve ser emitido utilizando o referido cadastro.

#### **5.4 Incremento da capacitação da força de trabalho em licitações e contratos**

Em 31 de agosto de 2021, foi conduzido pelo Centro de Instrução e Adestramento Almirante Newton Braga (CIANB), com apoio da Diretoria de Administração da Marinha (DAdM), o Fórum de Direito Administrativo aplicado às atividades de Intendência. O evento trouxe uma abordagem histórica e legal, conectando o tema a legislações de interesse, como as Leis 9.784/1999 – Lei do Processo Administrativo – e 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações.

Com o foco na capacitação da sua força de trabalho, a MB, por meio do CIANB, conduziu o “ Estágio de fiscalização de contratos administrativos”, no período de 21 a 23 de fevereiro de 2022, em formato híbrido. O objetivo foi de transmitir os conhecimentos básicos acerca dos conceitos e práticas em fiscalização de contratos e acordos administrativos. Com isso, no que diz respeito aos aspectos administrativos e jurídicos, foi possível o incremento da capacitação de parcela de militares que atuarão na fiscalização e gestão contratual.

No intuito de aperfeiçoar as ações ligadas à gestão contratual, foi divulgado, em 16 de março de 2022, o Manual de Fiscalização de Contratos Administrativos, com base na Instrução Normativa nº 05/2017 e outras legislações correlatas. Ele traça as diretrizes, instrumentos e regras para a fiscalização, assim como disposições aplicáveis à contratação.

Em 28 de abril de 2022, ocorreu, no CIANB, de forma híbrida, a palestra sobre fiscalização de contratos sob a ótica do controle externo. Com o intuito de reforçar o tema “Gestão e a Fiscalização de Contratos Administrativos”, que são temas cada vez mais debatidos na literatura e importantes para a Administração Pública. A referida palestra foi ministrada por um auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, e visou trazer clareza às tarefas desenvolvidas pelos responsáveis designados. Dessa maneira, ressaltou-se a importância no que tange à verificação da conformidade, de forma a garantir o cumprimento do contrato.

## 6 OS ACHADOS E SUAS ANÁLISES: AS PERCEPÇÕES DOS AGENTES RESPONSÁVEIS

A seguir são apresentados e analisados os dados levantados nesta pesquisa, conforme especificado no item 3.3 do Método de Pesquisa. Procedeu-se à triangulação dos dados de modo a verificar as percepções dos diferentes “agentes responsáveis (gestores, fiscais administrativos e técnicos)” relacionadas à gestão e fiscalização contratual.

A interpretação dos achados está dividida em cinco categorias analíticas: governança, gestão, fiscalização, capacitação profissional e padronização. Em cada categoria estão os resultados da pesquisa documental, das entrevistas semiestruturadas e dos questionários eletrônicos. Por fim, é apresentado um por meio de um quadro síntese as interpretações do pesquisador que contribuíram para as conclusões deste trabalho.

### 6.1 Governança

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). Nessa perspectiva, foi perguntado aos entrevistados, sobre quais especialidades e/ou quadros entre os militares eles achavam os mais preparados para exercerem as funções de gestor/fiscal. Acrescenta-se que todos os entrevistados responderam não serem tecnicamente capazes ou não se sentiram preparados para o exercício da função. Identificou-se que eles não sabem quais as formações e/ou especialidades são necessárias para o desempenho da função:

sempre o oficial formado na área administrativa, jurídica ou administrativa que tem conhecimento da legislação, e administrativa, pois tem a parte de administração. [E1]

então, talvez não teria como direcionar dessa forma, acho que, talvez um contador, ele conseguiria entender também dessa parte ... então o contador. [E4]

Intendente pela formação. Direito ou administração, acho que seria o mais próximo, contabilidade talvez sim, ajudaria. [E7]

o advogado, talvez. Claro que ele iria ter uma facilidade maior do que um agente da parte técnica, mas eu acho que um administrador sim. [E2]

Na minha visão, o que estão mais próximos de saber desempenhar seriam os Engenheiros. [E8]

Acho que o fiscal administrativo é quem lida mais com documento... talvez a área mais jurídica... Intendente eu não sei..., porque a gente trabalha com termo aditivo, essas coisas, então pode ser jurídico, intendência (administração). [E6]

As funções de gestor, fiscal técnico e administrativo não são das mais simples, existem diversos normativos, regras e procedimentos a serem seguidos. O E8 retrata de forma minuciosa a complexidade do assunto:

Os conhecimentos não estão todos no mesmo lugar, estão espalhados em diversas legislações e leis diferentes, tem súmulas, tem acórdãos, tem procedimentos e rotinas, alguns procedimentos estão na DOCM (Diretoria de Obras Civis Da Marinha), outros fazem parte de leis, outros fazem parte de instrução normativa, outros fazem parte de acórdão. Enfim, a gente tem que correr atrás para aprender a fazer coisas simples, por exemplo não existe um padrão, um modelo na Marinha de como fazer um reajuste contratual. Quando a gente vai fazer um reajuste contratual não existe um padrão, a gente tem que buscar leis e buscar entendimentos, o que foi entendido aqui, o que foi entendido ali... não existe nada unificado e é um negócio tão simples de fazer e que demanda muito esforço para aprender.

Haja vista os entrevistados considerarem as atribuições dos gestores e fiscais complexas, eles ainda acumulam algumas funções e, de todos os entrevistados, nenhum ficou designado apenas para a fiscalização e acompanhamento da obra. No Q2, na percepção dos respondentes, quando se perguntou sobre a complexidade da gestão e fiscalização de contratos especificamente em obras públicas, 55% acharam a atividade muito complexa e 32,8% a consideraram complexa, os demais pontuaram de parcialmente a pouco complexa. Nesse sentido, cerca de 88% consideraram que a fiscalização de obras públicas são mais complexas em relação à outros tipos de fiscalizações (serviços comuns, serviços comuns de engenharia ou aquisições de materiais).

Na percepção dos entrevistados quanto às OM que deveriam ser as responsáveis por emanar legislações, criar manuais e/ou serem as responsáveis pela indicação do fiscal técnico e administrativo, existem incertezas:

DOCM, até porque o centro de intendência, ele também é administrativo, mas ele administra várias outras coisas né, a obra civil, DOCM é minha visão. E na questão do administrador, o intendente. [E1]

acho que é a própria de DADM. [E2]

acho que é a DOCM [E3]

eu apontando uma OM, pode ser que eu me equivoque porque eu não sei exatamente as funções de todas as OM da Marinha dentro do organograma geral, mas acredito que a Diretoria de Administração da Marinha. [E4]

Eu entendo que seria a Diretoria de administração da Marinha. Porque dentro da Diretoria de administração da Marinha já tem um setor de licitações e contratos, então isso teria um adendo aí, um acréscimo aos contatos para poder fazer o preparo. Está subordinado a diretoria de administração também o CIANB, que é o setor onde faz os cursos da Marinha, o preparo do pessoal, o adestramento. Então eu acho que a Diretoria de Administração da Marinha seria a mais correta para poder fazer esse tipo de preparo dos militares. Por toda a sua estrutura. [E8]

Percebe-se que não existe consenso entre os entrevistados sobre quais OM são as responsáveis por emanar, consolidar e dar as diretrizes sobre a fiscalização das obras. A SGM-102, estabeleceu normas sobre a organização, elaboração, aprovação, celebração e controle relativos às licitações, acordos e atos administrativos no âmbito da Marinha do Brasil (MB). A DAdM é a Organização Militar Orientadora Técnica (OMOT) responsável pelo tema direito aplicado às licitações e contratos na MB. Com o concurso da SGM, ela emana os procedimentos inerentes às licitações, acordos e atos administrativos que devem ser seguidos pelas OM da MB (BRASIL, MB, 2020).

Já a DOCM tem a responsabilidade de prestar assessoria técnica-especializada em assuntos relacionados à obra, quando solicitada (BRASIL, MB, 2013). De acordo com as entrevistas, não houve uma convergência em relação à responsabilidade de cada OM.

Dos militares que realizaram o estágio de fiscalização, 65,4% entenderam que o escopo abordado pelo estágio estava incluso a temática gestão e fiscalização de obras públicas. Já 29,2% responderam que aborda parcialmente e o restante disse que não aborda. É possível que os que responderam parcialmente ou que não aborda desconhecem o teor da definição de obra utilizada pelo IBRAOP, no qual diz que obra é um conjunto de serviços; e desconhecem a IN nº 05/2017 que traz todas as informações sobre as contratações de serviços na administração pública federal.

As atribuições da obra possuem papel secundário no cotidiano desses agentes responsáveis. O Q2 revelou que o acúmulo de funções é um dos fatores que mais desmotivam os militares que estão desempenhando as funções de gestores/fiscais. Durante as entrevistas, com a exceção de uma gestora que durante o decorrer da obra recebeu o apoio da Alta Administração da OM, ficando apenas designada para atuar na obra e não mais atuando em sua atividade principal, os demais não tiveram:

durante o período de obra eu fui assessora de planejamento estratégico e a parte da atividade principal ficou de lado, eu parei de atender. Isso na atividade-fim, mas no desempenho da função da assessoria de gestão não. [E1]

Vou dizer que a obra, ela estava praticamente dividindo ou, em alguns momentos, tomando mais tempo mesmo do que a própria função. [E9]

Tinha a função de encarregado de divisão, encarregado de esportes e outras funções colaterais que acaba que você não tendo tempo para a função de fiscal do contrato [E3]

Quando eu entrei ali, era relações públicas, comunicação social, tinha a fiscalização, ajudante de divisão e ficou assim um tempo e eventualmente surgiam coisas de fiscalização, de concurso e aí me colocavam também. [E7]

eu posso até sair para fazer o curso, mas os meus trabalhos aqui não vão diminuir, [não dá], vai ficar acumulando, quando eu chegar vai ter uma pilha de coisa para fazer e acabou que achei que não valia a pena. [E9]

atrapalhou muito nas atividades diárias, eu tive que fazer muitas reuniões com a empresa, muitas visitas, muitas demandas, muito papel para ler, muito e-mail trocado, muitas leis para pesquisar, muitas instruções normativas, muita coisa para ler e isso com certeza teve um impacto direto no dia a dia do meu trabalho que envolve o setor de licitações, que já é um setor pesado. [E8]

Cabe ressaltar que todos os entrevistados que exerciam a função de fiscal técnico trabalhavam na DOCM e expuseram que suas atividades eram colaterais, todavia percebe-se que há uma ligação direta com suas funções e formações acadêmicas. Nesse caso, eles não estão se afastando da sua atividade-fim, diferente dos gestores e fiscais administrativos, como observa-se nos relatos:

Além disso tem os encargos colaterais aqui, que a gente tem pela DOCM com lançamento da prestadora de serviço, que é fazer laudo de vistoria, fazer vistoria técnica, emitindo laudos... essas coisas. [E4]

O problema também que eu vi, quando eu entrei, é que eram várias obras ao mesmo tempo. E, por exemplo eu, quando eu tinha essas três ao mesmo tempo realmente achava complexo o fato de lidar com tudo ao mesmo tempo, mas aos pouquinhos, quando a obra vai passando você vai entendendo como que funciona. [E6]

Na percepção de E8:

os engenheiros já têm preparação na faculdade e já estão em uma OM especializada para isso, para serem fiscais técnicos. Mas a gente não, a gente está no dia a dia... vive no dia a dia nos nossos trabalhos e nas nossas rotinas... E aí, de repente, a gente se vê fiscal/gestor de um contrato muito grande, então foge totalmente do escopo daquilo que a gente faz.

Quando perguntado o que eles achavam que motivaram as suas escolhas pelos Titulares das OM/Ordenadores de Despesas, disseram:

ele confia 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. [E1]

porque eu era encarregado da divisão e a obra era de ampliação do setor no qual trabalho, sob minha responsabilidade, eu era o mais antigo... mais antigo do grupo e fui o gestor. [E2]

Possivelmente, por ser um dos mais modernos da unidade da organização.[E3]

Na verdade, não foi atribuído um critério. Qual o critério que você está sendo selecionado, escolhido, escalado para ser isto? Foi só a capacitação, é sua formação, é o setor que você trabalha, não. [E9]

Não, só soube depois que já estava, já tinha sido indicado e não foi me perguntado também se tinha algum conhecimento na área de gestão e fiscalização de contratos. Eu acredito que a administração associou o fato de eu trabalhar com licitações e contratos ao fato de eu entender de gestão de um contrato, que no meu entendimento não é mesma coisa em face dessa gestão de contratos envolver conhecimentos técnicos na área de engenharia, na área de construção e não necessariamente na área de licitações e contratos. A parte de licitações e contratos é uma parte muito pequena que a gente faz, a gente verifica. [E8]

Dentre os quesitos mais citados pelos gestores/fiscais encontram-se: o tempo que possui na carreira, por serem os mais modernos, ou seja, os de menor patente na OM, e por trabalharem nos setores onde aconteceriam as obras. Em suma, nenhum entrevistado conseguiu afirmar qual o critério utilizado para suas indicações, na visão deles, foram apenas suposições.

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 02 demonstra a frequência com que as opções apareceram.

**Tabela 02** – Frequência de respostas sobre a percepção de suas indicações

<b>FREQUÊNCIA (quantidade)</b>	<b>PERCEPÇÃO</b>
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, previdenciários, 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 percepção dos entrevistados e respondentes, os Titulares de OM/Ordenadores de Despesas seguem, pelo menos, alguns desses critérios quando nomeiam os gestores e fiscais. Pelo que todos os entrevistados falaram, no momento da nomeação, eles não foram consultados se possuíam alguma capacitação na área de gestão e fiscalização.

Em relação ao Manual de fiscalização e contratos da MB, quando perguntado no Q1 quem havia lido o Manual, apenas 23,7%. Dos que leram, foi perguntado sobre o que eles achavam do manual. Assim, foram elencadas 10 (dez) afirmativas para preenchimento e cada

respondente poderia marcar no máximo 3 (três) opções. A tabela 03 mostra, em ordem de frequência, as opções mais respondidas.

**Tabela 03** – Frequência de respostas sobre a percepção do Manual

<b>FREQUÊNCIA (quantidade)</b>	<b>PERCEPÇÃO</b>
59	Deveria vir com um checklist para facilitar o fiscal/gestor
50	Pretendo consultá-lo apenas quando aparecerem situações inopinadas
41	Interativo e de fácil compreensão
34	Muito complexo para entendimento
33	Prefiro apenas um Checklist para seguir
26	Número excessivo de páginas para leitura
19	Não consigo identificar que a Fiscalização de Obras está prevista no Manual
18	Pretendo consultá-lo antes de ler a Lei nº 8.666/1993
10	Pretendo consultá-lo depois de ter lido a Lei nº 8.666/1993.
4	Não surtirá efeito, tendo em vista que a Lei nº 14.133/2021 já está em vigor

**Fonte:** Elaborada pelo autor.

Das opções, as três que tiveram a maior frequência foram: a) deveria vir com um *checklist* para facilitar o fiscal/gestor; b) pretendo consultá-lo apenas quando aparecerem situações inopinadas; e c) interativo e de fácil compreensão. Com isso, depreende-se que o manual está atingindo objetivo de orientar seus gestores de modo simples e interativo, mas ainda pode facilitar o gestor com a inclusão de um *checklist* ao manual.

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.

## 6.2 Gestão

Em diversos momentos os gestores e fiscais nomeados se sentiram inseguros e acharam que suas experiências não poderiam colaborar para com o andamento da obra, como percebe-se nas falas:

a gente fica insegura muitas vezes né. E quando você busca algo, a minha sensação é que eu estive sempre sozinha, apesar de pedir socorro, mas um centro administrativo sempre me apoiou muito. [E1]

a gente consegue ter essa visão, mas da gestão da obra, a visão é mais técnica, específica ali dos detalhes da obra, mas em termos de administração pública, de como funciona a gestão de uma obra dentro da administração pública, a gente não tem muito esse conhecimento e vai aprendendo na prática. Então, é muito fácil, no início da carreira, a gente errar muito. [E4]

é aquilo que eu falei, eu tinha acabado de embarcar na OM e aí me colocaram aqui! Eu nem sabia o que era divisão ainda e já falaram: você vai ser fiscal do contrato de ampliação desse local. Vai ampliar para quê? Vai receber o quê? Não entendi. Já peguei algumas coisas para ter ideia do que se tratava. [E7]

A celebração de um contrato incompleto pode ocasionar graves consequências, como condutas desapropriadas dos contratados em razão da assimetria de informações (URYN, 2016). Caso a empresa contratada apresente alegações não condizentes com o que está previsto no projeto durante o decorrer da obra, dificilmente os agentes responsáveis irão conseguir detectar, principalmente se forem a primeira vez atuando. Dificulta ainda mais, caso eles não tenham realizado qualquer tipo de capacitação ou curso na área de gestão e fiscalização contratual. Das falas do E8 e E9, respectivamente, fica latente tal insegurança:

Eu sentia que muitas coisas que eram abordadas, trazidas pela obra na etapa eu não sabia o que fazer. Alguns problemas, algumas dificuldades e às vezes não tinha solução ali e às vezes até acreditava nele. Ele vinha com respostas que envolviam um conhecimento que eu não tinha, experiência que eu não tinha e eu falava assim: “não, você está certo! É isso mesmo!”, é isso e passado algum tempo, acabei descobrindo que aquela resposta que ele deu lá no passado, que a gente achou como correta, que justificasse um tipo de comportamento, um tipo de atraso na verdade era incorreto e a gente devia ter tomado outra atitude. Então, com certeza eu acredito que essa falta de conhecimento ela prejudicou o andamento da obra, no final das contas se reverteu em prejuízo para a própria marinha pela deficiência. No meu entendimento ela quer esticar o cronograma físico-financeiro com vários argumentos que, quando fala comigo eu não consigo nem contrapor, por não ter conhecimento para contrapor e parece que tudo é verdade.

Eu não sabia como fazer, quais são as regras, como aplicar o reajuste, quais são os documentos que ela precisaria apresentar para mim, como calcular corretamente... então tem algumas coisas que eu não sabia e tive que correr atrás, que não estava escrito lugar nenhum, mas outras coisas eu já sabia.

Saber a diferença entre os papéis dos atores que atuam nas obras públicas é de fundamental importância. Para isso, a IN nº 05/2017, em seu art. 42, diz que a autoridade competente deverá designar o gestor e fiscais (BRASIL, 2017b). Após a indicação, esses agentes deverão saber exatamente a esfera em que cada um deve atuar. Quando perguntado a um fiscal técnico se ele saberia dizer quais funções realmente deveriam compor a fiscalização (fiscal técnico, administrativo e gestor), respondeu que não sabia. Percebe-se que esse fiscal

sabia diferenciar o papel de cada um, mas não conseguiu informar se os três agentes devem existir na fiscalização de uma obra.

Complementarmente, ele diz: “é como eu disse, meu contato maior é com o gestor mas ele tinha sim conhecimento na área de gestão e fiscalização de contratos por ser da área de intendência”. Na sua percepção, o fato de o oficial ser intendente, ou seja, aquele oficial que possui formação na área administração, é um pressuposto de conhecimento de tais atribuições. Na verdade, o que os relatos mostram é o contrário do que o fiscal técnico inferiu.

Este desconhecimento dos papéis a serem desempenhados gera grande confusão e pode atrapalhar o bom andamento da obra. Na visão dos fiscais administrativos e gestores, eles percebem o problema:

em relação ao fiscal administrativo e o gestor, às vezes, eu acho que eles mesmos ficam um pouco confusos com o papel dos dois. Acabei de ter um problema nesta obra, acho que isso é relevante. [E6]

vou dizer de forma sucinta, porque tem coisa que iria apontar que eu tenho dúvida, eu confundo pouco uma figura de gestor e o fiscal. [E1]

eu não acho que isso tem que ser, na verdade eu não acho que tem que ser feito, então não vou fazer, e aí o pessoal da OM falava: não, mas isso é papel do gestor, daí o gestor falava: não, mas o fiscal administrativo também pode assinar este documento. Bem, para ser honesta, até agora eu não tenho certeza. [E9]

Em relação à distinção das funções, a OM Y não designou explicitamente a função de cada um no momento da nomeação.

Nessa fase da obra eu estou meio que exercendo a função mista entre gestor e fiscal administrativo, porque os fiscais administrativos na nossa divisão vão passar agir um pouco mais à frente quando as salas começarem a serem prontificadas e aí os fiscais vão passar a tomar conta cada um da sua sala, são vários gestores administrativos. Nesse momento a gente está fazendo uma gestão mais com o fiscal técnico e com a empresa para poder cobrar a questão das fundações da nossa obra, na parte mais técnica. [E8]

Extrai-se da fala de E8 que a OM Y decidiu nomear como gestores e fiscais bastante oficiais para acompanharem o andamento da obra, porém os papéis que cada um iria desempenhar não estava claro. Pode ter havido o não assessoramento aos decisores ou o simples desconhecimento das atribuições por não conhecerem as legislações e normativos que norteiam a gestão e fiscalização.

Durante a execução e fiscalização da obra podem surgir situações que poderão gerar possíveis penalidades para a empresa contratada. Nesse caso, o fiscal técnico, gestor e fiscal administrativo deverão atuar de modo seguro e assertivo, identificando o que a empresa deixou de cumprir da avença ou se o que ela alega é algo diferente do que está previsto no contrato.

Diante de um fato desse tipo, a legislação diz que o administrador público não pode prevaricar quando se encontram irregularidades. Entretanto, a empresa deverá ter o direito à ampla defesa e contraditório para que ela se manifeste. Contudo, se esse rito formal não for cumprido de forma correta o processo sancionador poderá ser invalidado.

Diante das falas dos entrevistados, principalmente, dos fiscais técnicos, identifica-se que nas organizações X, Y e Z foram sugeridas aplicações de sanções:

Por exemplo, que também é um pouco de falta de conhecimento né, uma das coisas que aconteceu no contrato foi, primeiro, a gente deu uma advertência na empresa certo. Sempre usando aquela questão de dosimetria. Começa com as mais leves. Depois que eu fui descobrir que quando a empresa atrasa, você não pode dar advertência. Você tem que dar advertência e a multa, elas são vinculadas... não é opcional, até o ordenador de despesa não sabia... Quando a gente foi para uma reunião, a Assessoria Jurídica de outro órgão da Marinha apontou para isso. [E2]

sugeri penalidade e ela foi aplicada. Mas, mas por questões aí, legais, uma delas teve que ser cancelada [não sei o termo que se usa...] uma questão legal porque foi feito de uma forma diferente, a empresa alegou que continha ilegalidade no procedimento e realmente foi cancelada a punição. [E7]

mas eu notei que quando foi dado o comunicado da multa a empresa reagiu, sabe. Quis mostrar mais serviço para se livrar da multa. [E2]

um outro processo administrativo que foi referente justamente a parte de fundação que, essa sim, foi aplicada no, na... poucas semanas atrás, me entregaram para eu entregar ao engenheiro, logo nos últimos dias ali de vigência do contrato. [E7]

Dessa forma, as empresas que conhecem os trâmites legais e administrativos conseguem afastar ou até anular qualquer processo sancionatório que não tenha seguido o rito processual correto. Por isso, é prudente que os gestores e fiscais tenham a capacitação necessária ou recorra à setores jurídicos especializados para que não cometam equívocos que possam prejudicar o bom andamento da obra e, conseqüentemente, contribuir para o seu atraso.

### **6.3 Fiscalização**

A fiscalização técnica de obras na MB é realizada pela DOCM. Dependendo das necessidades específicas de cada OM a DOCM poderá apoiar na fiscalização administrativa da obra. No que concerne à fiscalização administrativa, ela é exercida por qualquer militar e/ou servidor civil pertencente à MB e, normalmente, este pertence à OM na qual será realizada a obra.

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]

seria bom que a administração pudesse ver por essa forma, alguém que tem alguma certa habilidade, que é voluntário, entendeu. Que esta pessoa fique somente pela obra, entendeu. Porque o que às vezes repulsa a gente e o que afasta as pessoas determinadas é esse acúmulo de função. Tem que tomar conta da obra, das funções colaterais, do nosso setor, então isso acaba nos afastando. [E3]

a depender do tipo do contrato, que não tivessem muitas tarefas... tentar buscar pessoas que não tivessem tantas responsabilidades internas porque a fiscalização e gestão de contratos envolve muita responsabilidade tanto na obra em si, quanto também nos órgãos nos órgãos de controle, a CGU, a própria controladoria-geral da União, o TCU que estão sempre fiscalizando os nossos atos. [E8]

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 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.

Entrando na esfera do apoio que as OM podem prestar aos agentes responsáveis, verificou-se que as OM localizadas no Estado do Rio de Janeiro conseguem o apoio da DOCM na fiscalização da obra, por meio da designação do fiscal técnico, desde o início da execução contratual (da assinatura do contrato) até o término da obra (com a assinatura do Termo de Recebimento Definitivo). No caso das OM fora de sede (fora da área Rio), a recíproca não é verdadeira, pois estas não possuem a assistência presencial de fiscais técnicos da DOCM. Na visão de E5, estas OM saem prejudicadas na fiscalização como observa-se:

os engenheiros civis que trabalham em outras OM da Marinha do Brasil mas fora da DOCM, a gente vê que eles cometem erros básicos, que a gente não comete aqui, de vez em quando ligam, pedem ajuda e aí viram que cometeram um erro básico. A gente tem mais essa facilidade porque dentro do departamento existem pessoas experientes,

a gente consegue reter o conhecimento aqui e evitar que os problemas aconteçam, sejam por inexperiência ou por estar no início de carreira. [E4]

De acordo com o relato supracitado, os fiscais técnicos, por trabalharem em um setor específico, com o tempo ganham experiência no contato direto com os chefes mais experientes, como disse E6: “tiro algumas dúvidas com meu chefe por questões de experiência, mas a gente acaba indicando. Olha a IN nº 05 tem o papel do fiscal ou vai no jurídico da sua OM verificar”. Reitera-se que as OM localizadas fora da área Rio não dispõem de um apoio presencial dos fiscais técnicos, por causa da distância.

Em mais uma atribuição dos fiscais administrativos, no que tange à certificação das notas fiscais, a lei nº 8.666/1993 em seu art. 73, diz que é função do fiscal receber e conferir a nota fiscal emitida pela empresa contratada, atestando a realização do serviço, na quantidade e qualidade. Porém, com o desconhecimento das legislações e a ausência de capacitação profissional eles acabam por realizar tarefas não atinentes às suas funções. Senão vejamos alguns dos relatos:

Na nossa OM quem certifica a nota fiscal sou eu, o gestor. O fiscal técnico emite um parecer dizendo que todos aqueles itens colocados na nota fiscal realmente foram cumpridos, ele vai lá fiscalizar *in loco*, depois que ele emite esse parecer e assina cabe a mim apenas certificar dizendo que aquela nota está pronta para ser paga depois de verificados os documentos do SICAF da empresa, os documentos de qualificação jurídica da empresa e aí você manda para o setor de pagamento. [E8]

A nossa parte, aí voltamos para Gestão na questão de certificação de nota né, só que eu só certificava as notas baseadas em todo o trabalho de fiscalização técnica. [E1]

Na OM X, os agentes responsáveis faziam o que está previsto na lei nº 8.666/1993 conforme observa-se na fala do E2: “a fiscal técnica me mandava a medição, o fiscal administrativo recebia a nota, eu via se a medição estava com o valor, se estava em conformidade e o fiscal administrativo certificava”. Diferentemente do que acontecia na OM X, nas OM Y e Z as notas eram certificadas pelo gestor do contrato.

Quando os Titulares de OM/Ordenadores de Despesas da OM não nomeiam pessoas qualificadas para exercerem a função, não provê o treinamento/capacitação profissional adequados ou não se baseiam em fundamentos concretos para a indicação dos agentes responsáveis, as OM e os agentes responsáveis podem ficar expostos à comportamentos inadequados das empresas contratadas. Nesse caso, quando isso acontece, o gestor, o fiscal técnico e o fiscal administrativo são os que irão lidar diretamente com tal situação. De acordo

com os entrevistados, por diversas vezes, foi percebido algum tipo de comportamento atípico, conforme relatos:

Aconteceu logo no início da obra, a empresa alegou que tinha que mudar o tipo de fundação e seria uma mudança muito grande no contrato, então tiveram várias reuniões, a gente rebatendo, a fiscalização técnica, a DOCM rebatendo o que estava falando e o tempo foi correndo. [E2]

o termo aditivo que eles apresentaram caiu aproximadamente para metade, do que a empresa apresentou, para depois, quando a fiscalização conferiu e viu que realmente era necessário, o valor caiu mais ou menos pela metade. [E3]

A empresa tem o costume constante de falar: A empresa está sem dinheiro, sem dinheiro. Estou precisando de entrada de caixa para conseguir tocar a obra e aí por esse motivo, por falar que está sem dinheiro, justificam o atraso por causa disso, enfim... eles têm... essa empresa especificamente tem esse mau hábito. [E5]

acontece com frequência... normalmente eles avisam os quantitativos que estão para menos e não os que estão para mais, a gente que identifica os que estão para mais. [E6]

Na percepção de E3, o fato de o gestor de contrato da obra possuir algum conhecimento técnico da legislação trabalhista impossibilitou a empresa de apresentar quaisquer tipos de alegações, pois “quando empresa sentiu que ele possuía aquele conhecimento, possivelmente foi aí que eles não tentaram nada. Digo que pode ter feito a obra andar mais fluída”. Assim, os achados sugerem que o agente responsável pela obra que possua o mínimo de conhecimento das legislações e normativos atinentes à fiscalização contratual pode inibir comportamentos inapropriados por parte da empresa.

De acordo com o inciso I, art. 65, da lei nº 8.666/1993, nas alíneas a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos; e b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, deverão ser realizados termos aditivos ao contrato. Assim, 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). Verifica-se que, na visão de E2,

houve um pouco de falha no projeto básico e essa também é uma situação complicada, houve subdimensionamento de alguns materiais, teve que ser feito termo aditivo e todo aditivo que era feito a fiscalização técnica calculava o que tinha que ser aumentado, mas também suprimia o que tinha que ser suprimido.

Normalmente, as falhas advêm de inconsistências do Projeto Básico ou de algum problema prévio não percebido pelos especialistas na confecção desse documento. Segundo E6,

na obra que ele era fiscal, “existiram pontos, grande parte foi o projeto básico, o que foi alterado a gente fez um termo aditivo para fazer a alteração”. Nas 3 OM analisadas existiram aditivos contratuais:

A gente identificou que a estrutura tinha algumas avarias e, além disso, quando a gente foi fazer uma inspeção na fundação a gente verificou que ela não tinha... as dimensões da fundação não seriam suficientes para a carga que essa estrutura teria que suportar, então a gente precisou fazer um termo aditivo para reforço dessa estrutura já existente no galpão. [E5]

o projeto básico, também continha erros, falhas e omissões que acabaram dando munção para a empresa justificar atrasos, justificar aditivos e por aí vai... e assim, várias coisas tiveram que ser alteradas ao longo do trajeto, vamos por assim dizer. [E7]

tivemos vários problemas que causam atrasos alguns por culpa da contratada e outros por dificuldades naturais do próprio terreno, do solo ou do momento de mudanças na questão de logística do Brasil. Alguns materiais como, por exemplo, ferro estavam faltando no mercado. [E9]

Foi realizado o termo aditivo, foi verificado que na fase de planejamento da obra que é a fase de elaboração do projeto básico, muitos itens não foram verificados como, por exemplo, uma laje que não sustentaria o peso da carga em cima, ela deveria ter sido prevista como derrubada e ela não foi derrubada, não foi colocado isso no projeto básico, e a gente teve que fazer um termo aditivo. Isso demandou prazo, demandou tempo, demandou estudo, paralisou a obra nesse caso. A gente teve muita dificuldade no solo. Então muitos fatores durante a obra determinaram mudanças e alteração do projeto. [E8]

De acordo com os achados em relação aos termos aditivos, percebe-se que algumas empresas se valem desses aditivos para, na visão de E5, procrastinar a obra:

A empresa tem a intenção, às vezes, de atrasar um pouco a obra. Para de repente conseguir algum ganho posterior. Enfim, essa me ensinou, desde o início que, digamos assim, não dá mole não, não fechar os olhos para esses artifícios que a empresa utiliza. O bom é que a gente usa aqui nem toda a extensão de prazo que a gente dá, a gente adiciona à administração local, porque, ainda melhor, a gente paga à administração local proporcional ao que foi executado, porque se a gente pagasse à administração de acordo com o que está previsto no cronograma físico-financeiro, de ser um desembolso constante mensal, se a empresa ficasse atrasando de forma que, chegou no final ali do planejado e a empresa executou, sei lá, 50% da obra, a gente já teria pagado toda administração local. [E5]

Outro ponto interessante que colabora para que as empresas aumentem o número de pedidos de aditivos contratuais é que “ a administração acaba, no decorrer do tempo, mudando pontos do projeto. Não quero esse projeto mais! vou mudar aqui, mudar o banheiro de lugar ou mudar essa sala que seria de um setor e colocar no outro” [E9]. Por fim, os achados indicam que qualquer tipo de mudança não prevista inicialmente dificulta o desempenho dos agentes responsáveis, potencializando os pedidos de termos aditivos pelas empresas.

## 6.4 Capacitação Profissional

A Força de Trabalho (FT), composta por militares e servidores civis, de uma OM é quem executa os processos, inova e realiza as melhorias. A capacitação profissional é a maneira que as OM possuem para desenvolver habilidades e competências de sua FT, fornecendo apoio às rotinas de trabalho e garantindo equipes com conhecimento técnico cada vez mais atualizado.

Quanto à nomeação dos agentes responsáveis, a OM Z nomeou sua equipe (gestor e fiscais 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 “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”, a 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.

Em 30 de junho de 2020, a IN nº 49/2020 revogou tal anexo e outros dispositivos da IN nº 05/2017 (BRASIL, 2020b). De todo modo, as obras que compuseram o estudo não sofreram impacto com a revogação de tal anexo, pois a nomeação dos agentes responsáveis foi anterior à revogação de trechos da referida IN.

Em relação à capacitação e aperfeiçoamento profissional para o desempenho de funções relacionadas às contratações públicas, os entrevistados foram uníssonos em dizer que consideram a capacitação/treinamento/aperfeiçoamento essencial para exercerem a função de gestores, fiscais administrativos e técnicos. Algumas falas revelam esse sentimento:

mas a capacitação eu acho essencial... fundamental...É, o militar foi indicado, ele precisa fazer uma capacitação mesmo que curta. A capacitação, é a indicação de alguém com uma formação totalmente diferente para execução de uma coisa que nunca viu. Então, assim, esse cuidado eu acho que tinha que ter, esse cuidado eu acho que tinha que existir. Vamos indicar apenas os capacitados tecnicamente. [E1]

Acho a atividade complexa, precisaria de um maior amadurecimento, de uma maior capacitação, não é amadurecimento. É a capacitação das pessoas que estiverem envolvidas naquela obra. Seria interessante realizar essa capacitação prévia, tipo um curso expedito antes do militar ser designado para tal função, se ele realizar um curso expedito, que abarcasse todas essas atribuições e tarefas que um gestor ou um fiscal administrativo realiza eu acredito que nós teríamos mais sucesso. [E3]

Com a utilização de exemplos, sempre. De uma forma simples para quem não é acostumado a lidar com a legislação, e capacitação, eu acho que teria que ter um pouco mais até para os fiscais, que são mais técnicos, digamos assim, teria que ter uma,

vamos dizer assim, um curso mais estendido para capacitar o pessoal a lidar melhor de atividade. [E9]

seria interessante se você realizasse uma capacitação profissional prévia para o exercício da fiscalização. Acho que tinha que ser obrigatório fazer o curso, não dá para você colocar alguém assim porque “é o mais moderno”. Tinha que ser: vai lá fazer esse curso! Nem que seja um curso de duas semanas para, pelo menos você se ambientar um pouco melhor. Ter uma referência, alguém que você, de repente, possa consultar e esclarecer dúvidas. [E7]

seria muito interessante se tivesse uma capacitação prévia, ser autodidata nesse caso é muito complexo e envolve a interpretação de leis, nem todo mundo tem a capacidade de fazer essa interpretação de forma correta, eficaz, eficiente. Fica muito no campo discricionário daquele que está lendo e interpretando ali. Um curso não só servirá para capacitar, como também serviria para uniformizar todos os entendimentos dentro da Marinha, de forma que todas as OM fariam da mesma forma aquele procedimento e daria mais tranquilidade e solidez para que o gestor ou fiscal pudesse desenvolver sua atividade, já que envolve muita responsabilidade naquilo que é feito. [E8]

Nesse contexto, E5 destaca que “de vez em quando a OM contrata cursinhos que são interessantes. Assim, isso é 80% do que a gente costuma fazer aqui, dessa parte mais administrativa, o restante é mais técnico que aí tem a ver com a formação acadêmica.”. Essa fala, traz à tona que os fiscais técnicos, normalmente, são mais qualificados para exercer a função do que os gestores e fiscais administrativos. Esse fato é corroborado por E4 quando afirma que os fiscais administrativos e gestores dos quais já trabalhou precisaram de capacitação, diferente do fiscal técnico:

Para nós fiscais técnicos aqui da DOCM, a gente tem uma facilidade maior com isso. Porque como eu falei, o departamento tem essa função, então os chefes já têm vasta experiência em fiscalização de obras e tudo que a gente precisa a gente consulta diretamente a eles e a gente consegue informação rápido, consegue agir antes que o problema aconteça, a gente consegue evitar que um problema aconteça por um erro nosso, por falta de conhecimento. Só que muitos fiscais técnicos, engenheiros fiscais técnicos que trabalham fora aqui da Marinha, que tem que fiscalizar a obra também, eles geralmente acabam cometendo alguns erros básicos.

Na MB, é recomendado que as OM busquem a capacitação profissional da sua força de trabalho, por meio de cursos que podem ser realizados com o apoio do Sistema de Ensino Naval (SGM-107). Nesse sentido, o Centro de Instrução Almirante Newton Braga (CIANB) proporciona capacitações afetas às áreas de licitações e contratos administrativos. Seguem abaixo os cursos disponíveis, sendo ofertados, pelo menos, duas vezes ao ano:

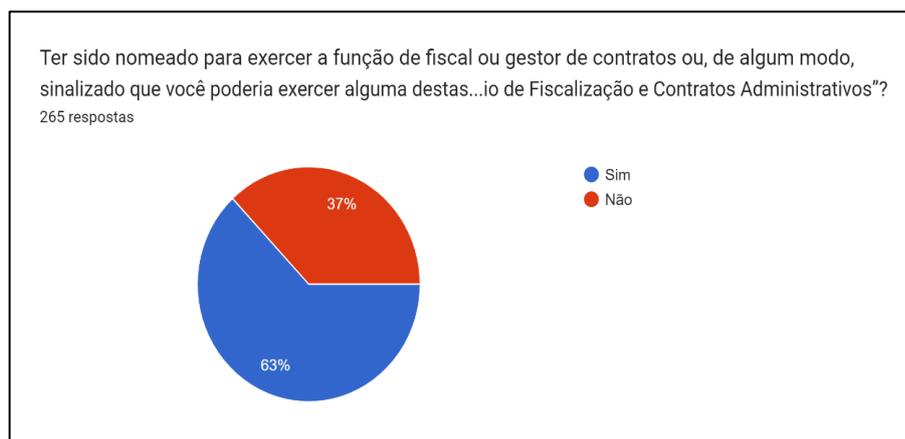
- a) Estágio de aquisições públicas sustentáveis (EST-AQ-PUB-SUST);
- b) Estágio básico de licitações (EST-BAS-LIC);

- c) Estágio de elaboração de edital, projeto básico e termo de referência (EST-ELABEDIT); e
- d) Estágio de fiscalização de contratos administrativos (EST-FISC-COM).

Para Neis e Da Silva (2020), os agentes carecem de maiores oportunidades de capacitação, aperfeiçoamento e reciclagem. Na MB, devido à todos os cursos supracitados 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.

No estudo de Zucoloto (2019), quanto à importância da capacitação contínua na fiscalização de contratos administrativos, 55,1% (n=43) responderam ser muito importante, seguido de 39,7% (n=31) que consideram extremamente importante. Nesse sentido, os achados da pesquisa vão ao encontro do estudo de Zucoloto (2019), pois todos os entrevistados concordaram que a capacitação profissional é um elemento fundamental para a melhoria de todas as atividades intrínsecas ao dia a dia do administrador público.

De acordo com o Q2, a sinalização de nomeação para exercer a função de fiscal ou gestor de contratos administrativos ou, de algum modo, que poderiam exercer alguma destas funções fez com que 63% dos alunos se inscrevessem no “Estágio de Fiscalização e Contratos Administrativos”, conforme figura 05.

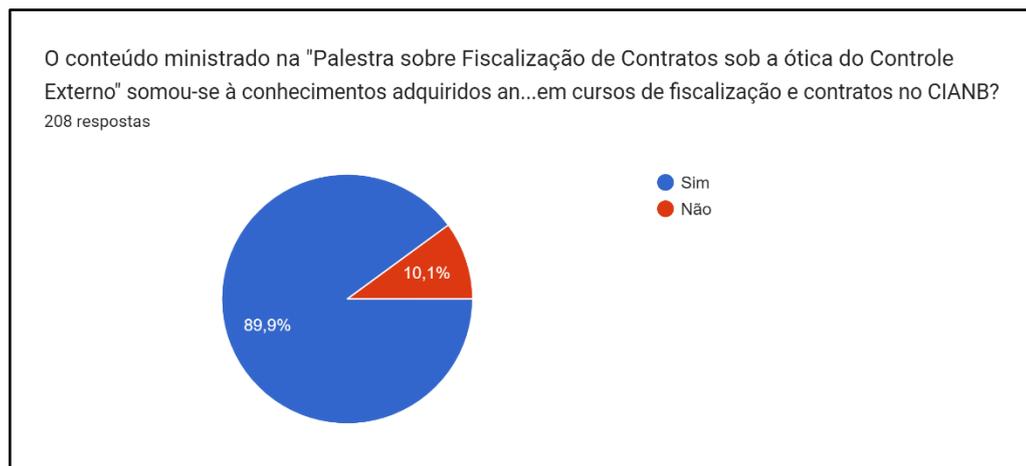


**Figura 05:** Estímulo para a inscrição em curso de aperfeiçoamento profissional  
**Fonte:** elaboração própria.

Apesar das respostas encontradas com a aplicação do Q2 indicarem que mais da metade dos respondentes buscaram realizar curso de capacitação, apenas 18,6% responderam que se sentem totalmente capacitados para exercerem a função de gestor ou fiscal de contratos

administrativos na MB. Também foi perguntado em qual das três áreas (fiscalização administrativa, fiscalização técnica e gestão) eram consideradas as mais críticas, a maioria (60,5%) respondeu fiscalização administrativa em detrimento da gestão e fiscalização técnica. Na visão de alguns entrevistados, existiram alguns empecilhos para a realização da capacitação profissional. Para E3 que sabia da existência do curso antes do início da obra, o fato de as aulas serem ministradas online não lhe despertou interesse. Já E4 alega como fator impeditivo principal a questão do seu deslocamento para o curso. Os demais alegaram que os Titulares da OM não concordariam em afastá-los alguns dias para realizarem a capacitação; não tiveram interesse; ou não perceberam a complexidade que é fiscalizar uma obra.

Na busca pelo aperfeiçoamento contínuo, uma das perguntas do Q3 foi direcionada aos participantes do “Estágio de Fiscalização de Contratos Administrativos” com objetivo de verificar se o conteúdo abordado na palestra se somou aos conhecimentos adquiridos no estágio, conforme figura 06.

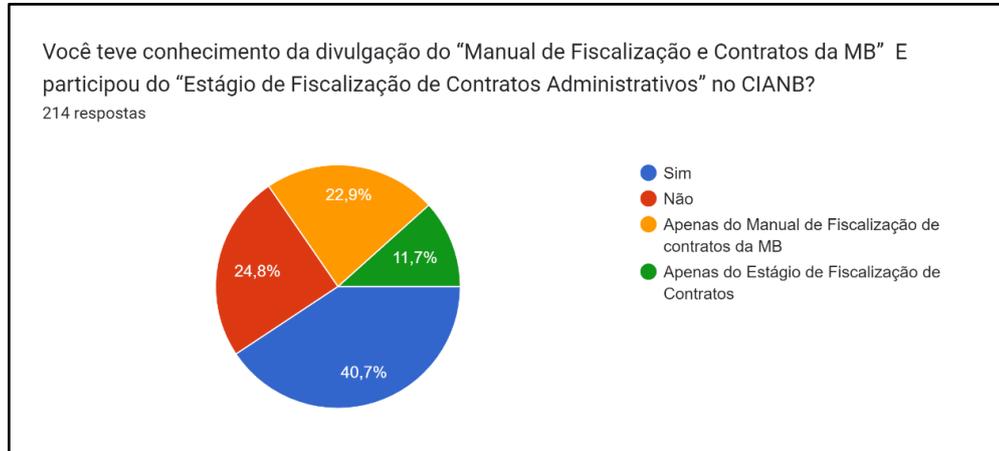


**Figura 06:** A importância do aperfeiçoamento contínuo na MB  
**Fonte:** elaboração própria.

Das 208 respostas, 89,9% foram afirmativas à soma dos conhecimentos. Além dessa pergunta, 97,7% dos respondentes do Q3 afirmaram que o palestrante utilizou exemplos práticos durante a sua exposição. A utilização de uma abordagem prática fez com que 89,3% afirmassem que os exemplos de julgados pelos tribunais ajudaram a fixar melhor o conteúdo abordado. Percebe-se que pelo fato de o palestrante ser um auditor de controle externo do Tribunal de Contas da União colaborou para a fixação do conteúdo, por serem utilizados exemplos práticos da vida cotidiana do gestor/fiscal de contratos administrativos.

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 07 ilustra como os respondentes perceberam esses incrementos.



**Figura 07:** 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.

Para além dos números, os alunos que participaram dos estágios, após 16 de março de 2022, já tiveram conhecimento da existência do Manual de Fiscalização, pois os professores e instrutores terão divulgado a existência do referido manual. Dessa forma, os 11,7% que conheciam apenas o estágio somar-se-ão aos 22,9% que conheciam apenas o manual.

## 6.5 Padronização

Uma questão importante na visão dos entrevistados trata-se da ausência de um local (OM) que dite as regras ou um documento único composto pelas legislações pertinentes, que na visão dos entrevistados, pode ser um manual da própria Marinha ou simplesmente um modelo padrão para conferência (*checklist*). Ao iniciar a gestão do contrato, E9 mostrou-se surpreso: “a primeira coisa que fiz foi procurar algo interno, algum manual da Marinha para não precisar buscar fora. Não é possível que não tenha! E aí perguntava um, perguntava outro e não tinha”. Seguem alguns relatos de dificuldades apresentadas na busca por um documento balizador:

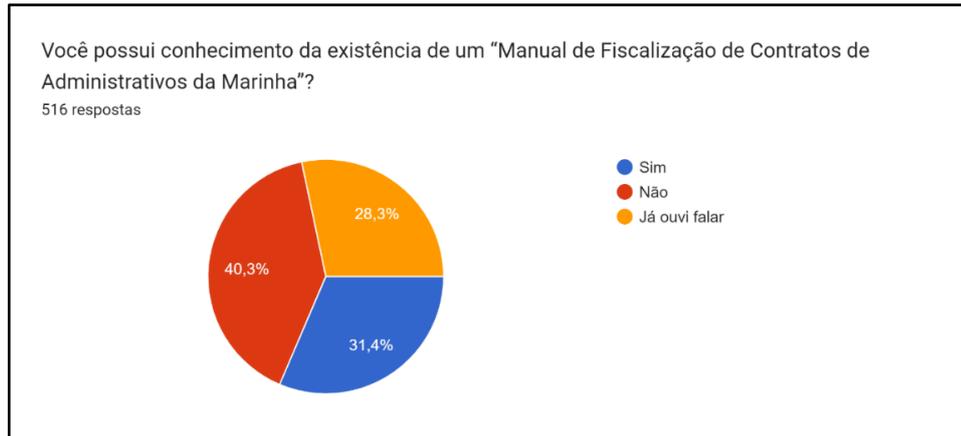
Até trouxe aqui o manual do gestor de contrato do Tribunal Regional do Trabalho, fui buscar 1, 2, 3... 3 manuais... Manuais de diversos órgãos e assim, os que eu imprimi foram que os que eu olhei e achei que iriam me ajudar, vários outros, ou extenso demais, ou simples demais, porque ali uma linguagem muito simples também não me ajudaria. Porque não é minha linguagem profissional, então tudo isso nos causa um pouco de insegurança. [E2]

tem alguns manuais da AGU sobre obras públicas, não me recordo se é da AGU ou TCU, mas é o manual de obras públicas, feito por algum órgão do Governo que é muito bom eu me baseio em um livro também “obras públicas: comentários e jurisprudência” do TCU. [E4]

Bom, a que eu tenho conhecimento é a instrução normativa nº 5 e, internamente, a Marinha, a gente tem uma publicação da diretoria-geral de material da Marinha, que é A DGMM 0601, que trata da obtenção né, de instalações terrestres pela Marinha do Brasil. Lá, nessa norma, um dos capítulos trata de fiscalização e fala... e define, distingue as funções de cada agente desse na fiscalização do contrato. [E5]

acho que seria interessante se a gente tivesse alguma coisa que simplificassem as leis, de repente um uma lista de verificação que pudesse trazer o passo a passo por dificuldades, por exemplo: quer fazer um termo aditivo faça isso, quer fazer um reajuste faça isso, isso e isso; atenção gestor! atenção fiscal! Com esses pontos aqui ó, a empresa tá fazendo isso, tá fazendo aquilo, cumpriu essa lei, cumpriu aquilo ali; verifica isso aqui mensalmente, um checklist que a gente pudesse ver, por exemplo, uma coisa que eu não sabia que é tão simples, é a lista de destinação de lixo, destinação de excessos: toda vez que sai caçamba de entulho, você tem que ter um documento do INEA dizendo que aquilo ali foi destinado de forma correta, foi lançado no local correto, local apropriado, uma coisa tão simples! mas eu não sabia. [E8]

Diante dos relatos, verificou-se que apenas os fiscais técnicos sabiam identificar tais documentos. De certo modo, nenhum manual ou documento similar irá abarcar todos os anseios e dúvidas dos gestores e fiscais no momento do acompanhamento e execução da fiscalização de contratos administrativos de obras públicas. À época das obras, não existia um Manual na MB, mas em 16 de março de 2022, foi divulgada a primeira versão do Manual de Fiscalização e Contratos Administrativos da MB, com base na lei nº 8.666/1993, ainda vigente. Após três meses da divulgação foi perguntado no Q1 sobre a existência de um Manual da própria MB, conforme figura 08.



**Figura 08:** Conhecimento da existência do Manual de Fiscalização e Contratos da MB  
**Fonte:** elaboração própria.

Dos respondentes (516), 40,3% desconhecem a existência do Manual de Fiscalização de Contratos Administrativos, 28,3% só ouviram falar sobre, mas nunca leram ou abriram o arquivo e apenas 31,4% possuem conhecimento do manual.

Dos que possuem conhecimento do manual, foi feita a pergunta: “O Manual contempla os principais pontos para a atuação do Gestor/Fiscal de contratos administrativos?”. Destes, 41,5% responderam que sim, 31,8% parcialmente e 26,7% responderam não. Para a maioria, o manual contempla os pontos prioritários abordados na gestão e fiscalização de contratos administrativos, inclusive para obras públicas.

Com o efeito de comparar o Manual da MB com os manuais que foram elaborados por outros órgãos da administração pública, verificou-se nos *websites* se os manuais, ostensivos para consultas, possuíam o *checklist* (a sugestão de melhoria mais citada pelos respondentes). Foram pesquisados apenas manuais publicados após a promulgação da IN nº 05/2017, a qual distingue os papéis a serem desempenhados pelos diversos atores envolvidos na contratação.

Instituição	Ano	Nome	Possui Checklist	Quant. páginas
Exército	2021	Fiscalização de Contratos	Não	28
Marinha	2021	Manual de Fiscalização de Contratos Administrativos	Não	93
Aeronáutica	2017	Fiscalização e Recebimento de Bens e de Serviços e de Aplicação De Sanções Administrativas	Não	29

Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)	2018	Manual de Gestão e de Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados	Sim	22
Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT)	2020	Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos	Não	56
Tribunal Regional do Trabalho 2 (TRT2)	2018	Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos	Sim	104
Advocacia Geral da União (AGU)	2018	Manual de Fiscalização de Contratos	Sim	43
Universidade Federal do Ceará	2018	Manual de Fiscalização de Contratos	Sim	84
Superior Tribunal de Justiça (STJ)	2019	Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos	Não	44

**Quadro 04** - Síntese dos principais manuais de gestão e fiscalização de contratos

Fonte: Elaboração própria.

Da consulta realizada nos *websites*, percebe-se que nas Forças Armadas, pelo que se tem divulgado de modo ostensivo, nenhum manual possui *checklist*. Dos manuais pesquisados, apenas dois possuem mais de 100 (cem) páginas, indo de encontro a um item dos quais os respondentes do Q1 sugeriram como ponto a aperfeiçoar “número excessivo de páginas para leitura”.

Nos demais órgãos públicos pesquisados, percebe-se alguns possuem *checklist* e outros não. Desse modo, não se pode conferir um padrão às organizações públicas visto que tal *checklist* pode ser considerado apenas um facilitador para os gestores públicos.

## 6.6 Síntese dos resultados obtidos

Os resultados advindos da triangulação dos dados, obtidos mediante revisão bibliográfica, realização das entrevistas e aplicação dos questionários eletrônicos, foram consolidados no quadro 05, abaixo:

<b>Categorias</b>	<b>Achados</b>
<b>Governança</b>	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
<b>Gestão</b>	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.
<b>Fiscalização</b>	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.
<b>Capacitação profissional</b>	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.
<b>Padronização</b>	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 05** – Síntese dos resultados obtidos

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

## 7 CONCLUSÕES

Neste capítulo do trabalho são apresentadas as interpretações finais do pesquisador, com o objetivo de responder ao 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 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 e fiscalização contratual é necessário um bom desempenho dos gestores e fiscais de contratos administrativos, pois estes são atores relevantes para uma contratação alcançar seu propósito ou não.

Em março de 2022, a divulgação do Manual de Fiscalização e Contratos da Marinha foi considerado um importante marco para a Instituição. Porém, de acordo com os 35% respondentes do Q1 ele carece de melhorias, principalmente no que tange à inclusão de um *checklist* para facilitar o fiscal/gestor. Não obstante, em investigação à *websites* ostensivos verificou-se que nenhuma Força Armada o possui.

No que concerne aos critérios utilizados pelos Titulares de OM/Ordenadores de Despesas para a nomeação dos gestores e fiscais, na visão dos entrevistados e respondentes dos questionários, eles não são transparentes. Com isso, alguns critérios são utilizados como o maior tempo de carreira na MB, ser um militar de um setor que a obra aconteceria e o posto/graduação dos militares.

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.

Ainda sobre capacitação, ressalta-se que os cursos e estágios atinentes ao assunto de fiscalização de contratos administrativos são divulgados internamente na MB. Pelos relatos dos entrevistados, foi possível constatar que muitos não conheciam o curso antes do início da obra e outros só ouviram falar com a obra já em andamento.

Releva mencionar que os fiscais/gestores entrevistados poderiam se inscrever em cursos de capacitação ofertados internamente na MB ou solicitar o custeio de cursos externos aos seus respectivos Titulares de OM/Ordenadores de Despesas, mas sequer pediram para realizá-los. Esta situação específica pode ter sido influenciada pelo fato deles não imaginarem as

dificuldades que se apresentariam durante a execução e fiscalização ou que suas formações acadêmicas já eram suficientes para o desempenho da função.

Percebe-se que 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.

No arcabouço legal brasileiro, 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 março de 2023, os processos licitatórios ainda poderão ser regidos pela lei nº 8.666/1993, a qual apenas sugere a capacitação dos seus servidores. Por conseguinte, uma boa prática a ser adotada pelos Titulares das OM/OD das OM da MB, além de capacitar os gestores e fiscais de contratos administrativos, é cumprir, no que couber, o previsto na lei nº 14.133/2021.

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.

Um dos achados da pesquisa permeia a questão da padronização, haja vista que eles foram citados como a inclusão de um *checklist* ao Manual de fiscalização de contratos e a ausência de critérios claros para a nomeação dos agentes responsáveis. Logo, um curso voltado para os Titulares de OM/Ordenadores de Despesas seria uma solução rápida para diminuir essa discricionariedade no momento da nomeação dos agentes responsáveis.

Para concluir, cabe ressaltar que a tríade, gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo, atuando de forma harmônica, 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.

## 7.1 Considerações Finais

Diante das implicações dos resultados e das limitações indicadas na pesquisa, recomenda-se a elaboração de estudos futuros com o intuito de acumular novos conhecimentos sobre gestão e fiscalização contratual de obras públicas e proporcionar maior robustez aos resultados encontrados.

Visto que o tema gestão e fiscalização de contratos administrativos em obras públicas é rotineiro e necessita de aprofundamento, ficam alguns questionamentos decorrentes deste trabalho, podendo ser como agenda para pesquisas futuras:

- a) Incluir entrevistas com os representantes legais das empresas contratadas de maneira a analisar a percepção destes quando cumprindo a avença contratual com OM da MB; e
- b) Realizar estudo de caso múltiplo envolvendo a Marinha, o Exército e a Força Aérea, de modo a identificar se existem diferenças em relação à gestão e fiscalização contratual de obras nas Forças Armadas.

## REFERÊNCIAS

ALLEN, Barbara. **Broader outcomes in procurement policy—a case of New Zealand pragmatism**. Journal of Public Procurement, 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.

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.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/533714>. Acesso em: 10 jun. 2021.

ANDREWS, Rhys; BEYNON, Malcolm J.; MCDERMOTT, Aoife. **Configurations of New Public Management reforms and the efficiency, effectiveness and equity of public healthcare systems: a fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis**. Public management review, v. 21, n. 8, p. 1236-1260, 2019.

BALDUS, Brian J.; HATTON, Lindle. **US chief procurement officers’ perspectives on public procurement**. Journal of Purchasing and Supply Management, v. 26, n. 1, p. 100538, 2020.

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

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

BAUER, Martin. W., GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**. (editores); tradução de Pedrinho A. Guareschi, Petrópolis, RJ : Vozes, 2002.

BONELLI, Francesco; CABRAL, Sandro. **Efeitos das competências no desempenho de contratos de serviços no setor público**. Revista de Administração Contemporânea, v. 22, p. 487-509, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966**. Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. Brasília, 1966.

BRASIL. **Lei nº 6.496, de 07 de dezembro de 1977**. Institui a Anotação de Responsabilidade Técnica na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e agronomia; autoriza a criação,

pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA, de uma Mútua de Assistência Profissional; e dá outras providências. Brasília, 1977.

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. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.. Brasília, 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 2019.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 2019a.

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

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, 2017a.

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, 2019b.

BRASIL. **Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994.** Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências. Brasília, 1994.

BRASIL. **Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005.** Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2005.

BRASIL. **Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020.** Institui o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento. Brasília, 2020a

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, 2021b.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 02, 16 de agosto de 2011.** Estabelece procedimentos para a operacionalização dos módulos e subsistemas que compõem o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, para os órgãos da Presidência da República, Ministérios, Autarquias e Fundações que integram o Sistema de Serviços Gerais - SISG, assim como para os demais órgãos e entidades que utilizam o SIASG. Brasília, 2011.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 05, 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, 2017b.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 49, 30 de junho de 2020.** Altera a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que 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, 2020b.

BRASIL. **PORTARIA SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021.** Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2021c.

BRASIL. **Instrução Normativa SEGES/ME nº 19, de 04 de abril de 2022.** Institui o Modelo de Governança e Gestão - Gestão.gov.br, visando elevar o nível de maturidade das práticas de governança e de gestão dos órgãos e entidades que operacionalizam parcerias por meio da Plataforma +Brasil. Brasília, 2022.

BRASIL. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara de Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.622/2015** – TCU - Plenário. Auditoria com o objetivo de sistematizar informações sobre o estágio da governança e da gestão das aquisições em amostra de organizações da Administração Pública Federal. 21 out. 2015. Disponível em: [https://www.trt13.jus.br/wikiadm/upload/a/a4/ACORDAO\\_TCU\\_2622-2015.pdf](https://www.trt13.jus.br/wikiadm/upload/a/a4/ACORDAO_TCU_2622-2015.pdf). Acesso em: 22 jan. 2022.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Manual de Gestão Administrativa da Marinha (EMA – 134).** Brasília, 2018.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Normas Gerais de Administração (SGM – 107).** Brasília, 2021.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Manual de Licitações e Contratos Administrativos da Marinha (SGM- 102).** Brasília, 2020.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Normas e Procedimentos Técnico-Administrativos para o processo de Obtenção de Instalações Terrestres por meio da execução de Obras Civas.** (DGMM – 0600). Brasília, 2013.

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](http://www.licitacaocontrato.com.br). Acesso em: 18 jun. 2021.

BROWN, Trevor L.; POTOSKI, Matthew; VAN SLYKE, David M. **Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets.** Public administration review, v. 66, n. 3, p. 323-331, 2006.

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.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/deciso/es/anexos/0001/3935.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2022.

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.

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

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.

DEMARRAIS, Kathleen B.; LAPAN, Stephen D. (Ed.). **Foundations for research: Methods of inquiry in education and the social sciences**. Routledge, 2003.

DE OLIVEIRA, W. F. M., LEONE, R. J. G., & DE SOUZA, L. A. **As variáveis para uma gestão de contratos eficiente: o caso de uma empresa pública federal**. Administração Pública e Gestão Social, vol. 12, n. 2, 2020.

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.

DE POSSÍDIO EGASHIRA, Fabiana; CAFFÉ FILHO, Hesler Piedade. **Capacitação de Gestores e Fiscais de Contratos Administrativos/Training of Managers and Taxes of Administrative Contracts**. ID on line Revista de Psicologia, v. 13, n. 45, p. 434-452, 2019.

DE MATTOS, Pedro Lincoln CL. **A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise**. Revista de Administração Pública-RAP, v. 39, n. 4, p. 823-846, 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.

DÓRIA, Adriana Sodré; LEITÃO, Gisella Maria Quaresma; CARDOSO, Lindineide Oliveira. **Gestão e fiscalização de contratos**. 2021.

GAMA, Thiago Dias de Carvalho Quaresma. **Irregularidades nas compras e contratações governamentais de bens e serviços de tecnologia da informação entre 2011 e 2016 sob a ótica dos órgãos federais de controle e mecanismos de prevenção**. Brazilian Journal of Development, v. 7, 2021.

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

GNOFFO, Salvatore. **A dynamic performance management approach to frame corruption in public procurement: a case study**. Journal of Public Procurement, 2021.

GOMES, Ataniela Rogéria Gonçalves. **A gestão de contratos na Administração Pública**. Id on Line. Revista de Psicologia, v. 10, n. 29, p. 100-110, 2016.

GUEDES, Danilo Rodrigues; DA SILVA JÚNIOR, Agnelo Rufino. **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.

IBRAOP. Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras. **ORIENTAÇÃO TÉCNICA (OT - IBR 002/2009), “OBRA E SERVIÇO DE ENGENHARIA”**. 1ª Edição revisada: 01/07/2010.

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.

KAJIMBWA, Monsiapiile. **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.

KEINERT, Tania Margaret Mezzomo. **Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92)**. Revista de Administração de Empresas, v. 34, p. 41-48, 1994.

KELLY, Stephen et al. **Supplier satisfaction with public sector competitive tendering processes**. Journal of Public Procurement, 2021.

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

KINCZESKI, Gabriel Nascimento. **Fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados de instituições públicas federais**. Dissertação de mestrado profissional. Universidade de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/216603/PPAU0220-D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 jun. 2022.

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.

HAFSA, Fatima; DARNALL, Nicole; BRETSCHEIDER, Stuart. **Social Public Purchasing: Addressing a Critical Void in Public Purchasing Research**. Public Administration Review, 2021.

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

LEAVY, Patricia. **Research designs: Quantitative, Qualitative, Mixed Methods, Arts-Based, and Community-Based Participatory Research Approaches**. The Guilford Press, 2017.

LIMA, Luiz Henrique. **Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências: requisito da legalidade, legitimidade e economicidade das edificações públicas**. Revista do TCU, n. 116, p. 78-78, 2009.

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.

MARINHO, Rita de Cassia Pinto et al. **Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública**. Gestão & Produção, v. 25, p. 444-457, 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. **Gobernança Y ética em los procesos de integración económica**. Málaga, ES: Universidad Internacional de Andalucía. Campus Virtual, 2007.

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.

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.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Painel de Compras**. Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em: 28 jun. 2022.

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

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.

NEIS, Douglas Fernando Batista; DA SILVA, Rosália Maria Passos. **Percepção de capacitação de agentes militares da Administração Pública para a Fiscalização de Contratos Administrativos**. Acanto em Revista, v. 7, n. 7, p. 151-151, 2020.

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

OLIVEIRA, Wanderson Fernandes Modesto. **A gestão de contratos e suas influências na qualidade dos serviços e na redução de custos com as contratadas**. In: anais do vi congresso internacional de contabilidade, custos e qualidade do gasto no setor público. 2016.

OSBORNE, David, and Ted GAEBLER. **Reinventing Government: Introduction**. In. Shafritz, J.M & Ott, J.S. Classics of Organization Theory. Harcourt Brace, 1996.

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.

POLLITT, Christopher. **Justification by works or by faith? Evaluating the new public management**. Evaluation, v. 1, n. 2, p. 133-154, 1995.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform: a comparative analysis**. POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC, v. 18, n. 4, p. 183-189, 2000.

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 dez. 2021.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **GOVERNANÇA EM CONTRATOS PÚBLICOS**. Disponível em: [https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/news/newsletter\\_adm\\_publica/index.php?COD=4230513f0f6bb2678520e1aa4fc4f3d5](https://portal.jmlgrupo.com.br/arquivos/news/newsletter_adm_publica/index.php?COD=4230513f0f6bb2678520e1aa4fc4f3d5). Acesso em: 16 jun. 2021.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. **Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos**. Qualitas Revista Eletrônica, v. 16, n. 1, 2015.

SNIDER, Keith F.; RENDON, Rene G. **Public procurement: Public administration and public service perspectives**. Journal of Public Affairs Education, v. 18, n. 2, p. 327-348, 2012.

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

SOUZA, Talita Rodrigues. **As práticas voltadas para a melhoria da governança no âmbito da Marinha do Brasil**. Dissertação de Mestrado, 2017. Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19603>. Acesso em: 05 jan. 2021.

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

THAI, Khi. **Public procurement re-examined**. Journal of Public Procurement, v.1, n.1, p.9-50, 2001.

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

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.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Referencial Básico de Governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Brasília, 2020.

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.

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

ZUCOLOTO, Izabel Eliani. **Gestão e Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados em uma Instituição Federal de Ensino**. 2019. 146 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019. Disponível em: [https://repositorio.ufes.br/bitstream/10/11358/1/tese\\_12047\\_Disserta%20a7%20a3o%20Izabel%20Eliani%20Zucoloto%20-%20versao%20apos%20defesa.pdf](https://repositorio.ufes.br/bitstream/10/11358/1/tese_12047_Disserta%20a7%20a3o%20Izabel%20Eliani%20Zucoloto%20-%20versao%20apos%20defesa.pdf). Acesso em: 12 jun. 2022.

## APÊNDICE I – Questionário



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### Roteiro de Entrevista

#### Dados Pessoais e Profissional

1) Nome:

2) Idade:

3) Formação acadêmica:

- Você entende que a sua formação acadêmica contribuiu para entender as legislações pertinentes sobre o tema “Fiscalização e Gestão Contratual de Obras”?

4) Há quanto tempo você trabalha na Marinha?

5) É a primeira vez que exerce a função de Fiscal do Contrato? E em obra?

- Se não, onde foi? Quanto tempo tinha de Instituição?

6) Qual o cargo que você ocupa atualmente na Marinha?

7) Na sua percepção de fiscal administrativo, você considera complexa as atividades a serem desempenhadas na fiscalização contratual?

#### Designação Prévia para a Fiscalização

1) Quando você foi designado para ser Fiscal Administrativo do Contrato você teve conhecimento prévio de sua indicação?

2) Você saberia explicar o porquê de ter sido o escolhido para desempenhar esta função?

3) Na época da fiscalização do contrato você exercia a mesma função que exerce hoje?

4) A função de Fiscal Administrativo foi a única que desempenhou na época na qual foi Fiscal do Contrato? Caso não, a fiscalização atribuída em paralelo com sua atividade-fim atrapalhou seu desempenho e/ou rotina?

#### Capacitação Profissional do Gestor/Fiscal do Contrato

1) Além da formação que a Marinha lhe proporcionou Como oficial, você possui algum curso de extensão, especialização, graduação ou pós-graduação? Qual(is)?

2) Mesmo sem formação específica na área de Fiscalização Contratual você se sente capacitado para exercer as atividades de fiscalização?

3) Seria interessante se você realizasse uma capacitação profissional prévia para o exercício da fiscalização ou você acha que apenas a leitura das legislações lhe ajudou?

4) O Setor de Intendência da sua OM, mesmo não sendo o responsável pela sua capacitação ou aprendizado, soube lhe instruir em como agir nas suas dúvidas?

5) Na sua visão, existem Oficiais de algumas especialidades dentro da Marinha aptos a desempenhar este papel?

- Se indicar algumas, pergunto se a Marinha prover uma capacitação profissional na área de Fiscalização Contratual você acha que qualquer Oficial seria capaz de desempenhar este papel de Fiscal?

6) Em algum momento você sentiu que as etapas das obras não eram cumpridas dentro do cronograma por sua falta de inexperiência como fiscal?

7) Você sabia que a Marinha, por intermédio do CIANB, disponibiliza cursos durante o ano para capacitação em Fiscalização em Contratos Administrativos?

- Se sabia, por que não fez?

- Os cursos que tinham inscrições abertas eram online. Não lhe despertou interesse por ser online ou foi algum outro motivo que fez você não se interessar?

- Se fez, o que achou do Curso? Foi proveitoso para a prática?

8) Para fechar esse bloco, da capacitação profissional do Fiscal Administrativo do contrato, você tem algo a acrescentar que não foi perguntado?

### **Passos Iniciais da Execução e Fiscalização Contratual**

1) Após a contratação da empresa vencedora do certame licitatório para a obra, sua designação já havia sido feita ou foi posterior à formalização do contrato? Você se recorda?

2) Você sabe onde existe ou se encontra o passo a passo inicial (algum Manual) para a orientação da sua fiscalização da obra?

3) Em qual legislação você encontrou as informações mínimas necessárias para o início da fiscalização?

4) Após descobrir que foi designado para ser Fiscal Administrativo do Contrato, você leu os documentos de processo licitatório (Formalização da demanda, Mapa de Riscos, Termo de Referência, Projeto Básico, entre outros documentos) atinente à obra?

5) Quanto tempo após a emissão da nota de empenho você realizou o primeiro contato com o Representante Legal da Obra? Você que conduziu esta Reunião?

6) Houve a primeira reunião inicial com o gestor, fiscal técnico e preposto da contratada? Você se recorda?

- Foi lavrada Ata de Reunião e assinadas por todos?

- Se não houve, pelo menos existiu um encontro inicial entre as partes?

7) Com quanto tempo, após seu contato inicial, a Contratada realmente iniciou os trabalhos na Organização Militar Contratante?

8) Você acha que o Gestor do Contrato deveria lhe dar todas estas informações antes do início do Acompanhamento da Fiscalização da obra?

9) Para fechar esse bloco, dos Passos iniciais da Execução e Fiscalização Contratual, você tem algo a acrescentar que não foi perguntado?

### **Desempenho e Motivação na Função de Fiscal/Gestor**

1) Mesmo sem cursos na área de fiscalização contratual, você acha que estava preparado para atuar como Fiscal Administrativo do Contrato?

2) Sendo você Encarregado do Setor \_\_\_\_\_ e exercendo a função de Fiscal Administrativo, de alguma maneira esse acúmulo de funções o atrapalhou nas suas atividades diárias?

3) Se está fiscalizando uma obra que é para a melhoria das instalações da Marinha do Brasil você se sentiria mais animado?

4) Se a obra fosse para melhorar o seu setor diretamente, você estaria mais animado?

- Se Animado, Mesmo sendo um Encargo colateral?

5) A cobrança do gestor do contrato para o cumprimento de prazos ou outras exigências pertinentes ao contrato lhe desmotivava? Ou ele não o cobrava muito?

6) Aquilo que foi planejado inicialmente cumpriu estritamente o que estava previsto nas etapas da obra?

- Se tiver atraso – Você acha que tem culpa no atraso?

- Se sim, por algum motivo específico você falhou por desconhecimento das etapas?

7) Para fechar esse bloco, do Desempenho e motivação na função de Fiscal Administrativo, você tem algo a acrescentar que não foi perguntado?

### **Durante a Execução Contratual**

- 1) Aquilo que foi planejado correspondia ao que foi executado? Existiram pontos que precisaram ser readaptados ao longo do processo de execução?
- 2) Em algum momento você precisou consultar a Lei nº 8.666/93 (Capítulo III - Dos Contratos) e a Instrução Normativa nº 05/2017, do MPDG, para tirar dúvidas quanto à execução do contrato? Ou não foi necessário a consulta às leis e regulamentos
- 3) Você sabia que todos os atores envolvidos (fiscalização técnica, administrativa e gestão) possuem papéis distintos e outros correlatos. Saberria explicar, de modo sucinto a diferença entre eles?
- 4) Quais meios eram utilizados para a comunicação formal com a empresa?
- 5) Em algum momento você teve que “chamar a atenção” da empresa por algum descumprimento contratual?
  - Se sim, como isso foi formalizado?
  - Caso não lembre – foi por e-mail, ligação telefônica, Ofício Externo ou outro documento formal?
- 6) Em algum momento você teve que aplicar alguma penalidade à empresa Contratada?
  - Se não, você não achou que ela cometeu nenhuma falta que merecesse uma penalidade?
  - Dentre essas penalidades (advertência, multa, impedimento de licitar), no seu entender qual seria a mais justa? Saberria me informar quem motivaria esse ATO?
- 7) Você sabia que quando você deixa de aplicar a penalidade poderá ser alcançado judicialmente se acontecer um problema durante a obra?
- 8) Você identificou se o Contrato previa subcontratação?
- 9) Durante a execução pela contratada você identificou funcionários que não estavam no Quadro de funcionários da empresa?
- 10) O cronograma físico-financeiro foi cumprido dentro do prazo?
- 11) Houve algum evento relevante na obra que afetasse o bom andamento dos serviços? Ex: Pandemia, recursos etc.
  - Se sim, existia um Mapa de Riscos para a Gestão do Contrato?
- 12) Você para iniciar a fiscalização você utilizou como *benchmarking* o modelo de alguma Instituição ou órgão para lhe ajudar na fiscalização?
  - Se sim, lembra a Instituição?
- 13) Caso não tenha usado nada para lhe “GUIAR” na fiscalização, que tipo de documento você acha que lhe ajudaria a desempenhar melhor a função de Fiscal Administrativo?

14) Normalmente, os prepostos das empresas têm expertise no assunto. Você considera que o preposto da obra estava agindo de modo a superfaturar o valor da obra?

15) A obra precisou de algum Termo Aditivo?

- Se sim, a Administração considerou prudente o pedido dele?

16) A obra foi paralisada por algum imprevisto?

- Se sim, saberia citar o imprevisto?

17) O fiscal técnico se mostrou presente à obra e respondeu rápido às solicitações de dúvidas por sua parte? Quantos dias na semana ele acompanhava a obra?

18) Para fechar esse bloco, do Durante a Execução Contratual, você tem algo a acrescentar que não foi perguntado?

### **Do Pagamento**

1) Quem certificava a nota fiscal para pagamento?

2) Você verificava se a nota fiscal emitida pela empresa estava de acordo com a medição feita pelo Fiscal Técnico (parte da obra concluída)?

3) Você mesmo certificava a Nota Fiscal ou você encaminhava para o Gestor do Contrato certificar?

4) Você se recorda se a empresa já chegou a reclamar de atraso no pagamento?

5) Foi verificado durante o decorrer da obra se a empresa estava em dia com sua Regularidade Fiscal?

### **Do Comportamento da Empresa Contratada**

1) Em algum momento a empresa contratada lhe pediu ou ofereceu alguma vantagem indevida? Algo que ao seu entender fugiu da normalidade?

- Se sim, você pode dizer como foi?

2) No decorrer da obra a empresa apresentou materiais de qualidade inferior ao contratado inicialmente?

3) Os funcionários utilizavam o EPI (equipamento de proteção individual)?

- Se não, você ou seu ajudante os chamaram a atenção?

4) A empresa cumpriu exatamente o que estava previsto no Projeto Básico ou foi necessário algum ajuste?

- Se houve mudança – A Administração da OM ratificou o pedido da empresa?

5) A empresa solicitou Aditivo Contratual durante a Obra?

- Se sim, foi com, no mínimo, um mês de antecedência. A Administração entendeu que a empresa tinha razão em sua solicitação?

### **Obra Finalizada**

- 1) Você preencheu o Termo de Recebimento Provisório?
- 2) Você sabe dizer se o Gestor do Contrato preencheu o Termo de Recebimento Definitivo?
- 3) Desde a entrega do Objeto (obra pronta), foi necessária a convocação da empresa para reparar algo mal-acabado ou que apresentou problema e ainda se encontrava na garantia?
- 4) Na sua visão, se tivesse a oportunidade de fiscalizar outra obra, esta empresa poderia ser a Contratada?

- Se não, por qual motivo você não a contrataria?

- Se falar mal, por que você não sugeriu aplicação de penalidade?

### **Conclusão**

1 - Você poderia expor os pontos fortes e fracos da sua OM na colaboração para com os atores envolvidos na fiscalização (você (Fiscal Administrativo), Fiscal Técnico, Gestor do Contrato, Ordenador de Despesas etc.)?

(Ex: eram flexíveis na sua gestão, interferiam demasiadamente, muita cobrança e pouca ajuda etc.)

2 - Você indicaria alguém com conhecimento aprofundado nessa área de Fiscalização e Gestão Contratual para uma entrevista técnica? Técnica Bola de Neve

3 - Existe na Marinha alguma OM que devesse centralizar algumas regras e procedimentos e disseminar para as demais organizações? Na sua visão qual seria esta OM?

4 - Deixe seu comentário final sobre a área de gestão e fiscalização de contratos de obras públicas na Marinha do Brasil como um todo? (ex.: quais os principais problemas que devem ser trabalhados, quais os pontos fracos/fortes, ou ainda, se não tem problemas nessa área etc.)? Poderia citar alguns?

## APÊNDICE II – Questionário Manual de Fiscalização



# Convite para participação em Pesquisa Acadêmica

---

Prezado Elemento de Contato do Programa Netuno,

O questionário sobre o Manual de Fiscalização de Contratos Administrativos é parte do trabalho acadêmico de um aluno do Mestrado Profissional em Administração Pública realizado na Fundação Getúlio Vargas – EBAPE. A DAdM, por ser a OMOT de Direito aplicado a Licitações e Contratos na MB, divulga o referido questionário por entender que a temática é de interesse da Administração Naval. A finalidade da pesquisa é compreender se o “Manual de Fiscalização e Contratos da MB” auxilia os agentes responsáveis no desempenho de suas funções, em especial, na fase de execução e fiscalização do contrato.

**O questionário tem formato "online" e ficará disponível até o dia 03 de junho de 2022. Nesta pesquisa, de caráter voluntário, não existem respostas certas ou erradas. São apenas 9 (nove) perguntas, com tempo previsto na participação de aproximadamente 1 (um) minuto.**

**Incentive a participação dos militares de sua Organização!** Divulgue em Plano de Dia e vamos juntos conhecer práticas organizacionais que possam vir a contribuir com nossos processos!



Você possui conhecimento da existência de um "Manual de Fiscalização de Contratos de Administrativos da Marinha"?

- Sim
- Não
- Já ouvi falar

Em caso de ter respondido "Sim" na pergunta anterior, teve a oportunidade de ler o Manual?

- Sim
- Não

Em caso de ter respondido "Sim" na pergunta anterior, qual a sua percepção sobre o "Manual de Fiscalização e Contratos Administrativos da Marinha do Brasil": (Podem ser assinaladas mais de uma



Perguntas Respostas **47** Configurações

- Interativo e de fácil compreensão
- Pretendo consultá-lo apenas quando aparecerem situações inopinadas
- Pretendo consultá-lo antes de ler a Lei nº 8.666/1993
- Não surtirá efeito, tendo em vista que a Lei nº 14.133/2021 já está em vigor
- Deveria vir com um checklist para facilitar o fiscal/gestor
- Pretendo consultá-lo depois de ter lido a Lei nº 8.666/1993
- Prefiro apenas seguir um checklist
- Não consigo identificar que o tema "Fiscalização de Obras" está previsto no Manual

Na sua avaliação, o Manual contempla os pontos principais para a atuação do Gestor/Fiscal de Contratos Administrativos?

- Sim
- Não
- Parcialmente

Deixe seu comentário sobre o Manual de Fiscalização de Contratos da MB ou quaisquer informações que possam colaborar com a temática "Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos":

Texto de resposta longa

## **APÊNDICE III – Questionário Sobre o Estágio de Fiscalização de Contratos Administrativos**

### **Questionário sobre o Estágio de Fiscalização de Contratos Administrativos**

**Prezado(a) Participante,**

**Sua resposta é muito importante! Ela é confidencial, não há riscos ou custos relacionados à sua participação.**

1. Antes de sua participação no “Estágio de Fiscalização e Contratos Administrativos” você exerceu a função de fiscal ou gestor de contratos?  
Marcar apenas uma oval.  
Sim  
Não
2. Você atualmente trabalha no setor de licitações, obtenção, aquisições, contratos administrativos, jurídico ou exerce alguma atividade correlata?  
Marcar apenas uma oval.  
Sim  
Não
3. Ter sido nomeado para exercer a função de fiscal ou gestor de contratos ou, de algum modo, sinalizado que você poderia exercer alguma destas funções fez com que se inscrevesse no “Estágio de Fiscalização e Contratos Administrativos”?  
Marcar apenas uma oval.  
Sim  
Não
4. Após sua participação no Estágio, você foi nomeado para exercer a função de fiscal ou gestor de contrato na sua OM?  
Marcar apenas uma oval.  
Sim  
Não
5. Se a resposta anterior foi Sim, a gestão e fiscalização de contratos foi atinente à "obras"?  
Marcar apenas uma oval.  
Sim  
Não
6. Na sua percepção, qual(is) área(s) crítica(s) da gestão e fiscalização do contrato você considera complexa: \* (Podem ser assinaladas mais de uma opção).  
Marque todas que se aplicam.  
Fiscalização Técnica (presencial, in loco, da área técnica do serviço prestado, analisa a qualidade e quantidade, preenche o IMR - Instrumento de Medição de Resultado)  
Fiscalização Administrativa (analisa custos, notas fiscais, documentos fiscais e trabalhistas)  
Fiscalização Setorial (contratações em unidades descentralizadas - ex.: limpeza)  
Gestão (coordenação da fiscalização, tomada de decisões como punições, renovações, rescisões)

7. Após a realização do estágio, você se sente capacitado para realizar as atividades de gestão/fiscalização de contratos?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

Parcialmente

8. Na sua percepção, qual é o grau de complexidade das atividades de gestão/fiscalização de contratos de "obras públicas":

Marcar apenas uma oval.

1      2      3      4      5

Pouco complexa      Muito complexa

9. Diante do conteúdo ministrado no curso, você entende que a Fiscalização e Gestão de Contratos Administrativos "aplicados à obras" também fez parte do escopo do curso?

Marcar apenas uma oval.

Sim Não

Parcialmente

10. Você participou da “Palestra sobre fiscalização de contratos sob a ótica do controle externo” que ocorreu no dia 28 de abril de 2022?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

11. Em caso de ter respondido SIM na pergunta anterior, na sua percepção, a palestra somou-se ao aprendizado adquirido no “Estágio de Fiscalização e Contratos Administrativos”?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

12. Na sua percepção, o que o Titular da OM/Ordenador de Despesas, no momento da nomeação do fiscal e/ou gestor de contrato, levou em consideração: \* (podem ser assinaladas mais de uma opção)

Marque todas que se aplicam.

O conhecimento sobre a Lei 8.666 e Instrução Normativa nº 05/2017, do MPDG. O tempo de Marinha que o militar possui.

A graduação/posto dos militares.

A quantidade de Encargos Colaterais que o militar possui. O conhecimento técnico sobre o objeto.

Conhecimentos administrativos: financeiros, fiscais, previdenciários, trabalhistas etc.

Disponibilidade de tempo para realizar as atividades de fiscal/gestor.

Ser um militar do setor na qual a obra acontecerá.

13. Na sua opinião existiria outro curso/estágio que o CIANB poderia ofertar para complementar o curso de “Estágio de Fiscalização de Contratos Administrativos”. Poderia citar a temática?

## APÊNDICE IV – Questionário da Palestra sob a ótica do controle externo

### PALESTRA SOBRE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS SOB A ÓTICA DO CONTROLE EXTERNO

Prezado(a) Participante,

Sua resposta é muito importante! Ela é confidencial, não há riscos ou custos relacionados à sua participação.

“Sua participação é muito importante para nós!”

1) Você atualmente trabalha no setor de licitações, obtenção, aquisições, contratos administrativos, jurídico ou exerce alguma atividade correlata?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

2) O palestrante usou exemplos práticos da atuação do gestor e/ou fiscal de contrato?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

3) Na sua percepção, os exemplos dos julgados apresentados pelo auditor do TCU ajudaram a fixar melhor o conteúdo abordado?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

Parcialmente

4) O conteúdo ministrado na "Palestra sobre Fiscalização de Contratos sob a ótica do Controle Externo" somou-se à conhecimentos adquiridos anteriormente em cursos de fiscalização e contratos no CIANB?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

5) Você teve conhecimento da divulgação do “Manual de Fiscalização e Contratos da MB” E participou do “Estágio de Fiscalização de Contratos Administrativos” no CIANB?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

Apenas do Manual de Fiscalização de contratos da MB

Apenas do Estágio de Fiscalização de Contratos

6) O fato de você ter participado da "Palestra sobre Fiscalização de Contratos sob a ótica do Controle Externo" fez despertar seu interesse em se inscrever em algum curso relacionado à área de licitações e contratos administrativos para entender mais sobre o assunto?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

7) Na sua opinião, existe algum curso que o CIANB poderia disponibilizar ou temática que complementaria o aprendizado adquirido na "Palestra Sobre Fiscalização de Contratos sob a ótica do Controle Externo". Poderia citar o nome?

## **ANEXO A - Protocolo de Estudo de Caso**

### **1. Visão geral do estudo de caso**

#### **1.1 Título**

Governança em Contratos Administrativos: perspectivas e desafios dos agentes responsáveis

#### **1.2 Pressupostos**

Em consulta ao Painel de Compras Governamentais, verificou-se que o governo federal, entre 2018 e 2020, formalizou R\$ 12.187.089.145,90 em contratações públicas. No mesmo período, no âmbito do Ministério da Defesa, o Comando da Marinha formalizou 454 contratos cujo valor totalizou R\$ 314.519.443,30. Na modalidade licitatória concorrência, gastou-se R\$ 59.082.352,61 para a realização de construções e/ou reformas em suas Organizações Militares (OM), faz-se necessária a realização de um gasto eficiente dos recursos destinados às obras. O poder de compra do Estado é enorme, estima-se que de 15 a 20% do Produto Interno Bruto são gastos anualmente em compras públicas. Portanto, a governança nas aquisições públicas implica na interação de diversos atores que colaboram para a eficiência da gestão e efetividade da governança contratual.

#### **1.3 Objetivos do Estudo**

##### **1.3.1. Objetivo Geral**

O presente estudo a ser conduzido terá como objetivo geral de identificar como a Marinha do Brasil pode aprimorar-se na gestão contratual de obras públicas a partir do desempenho dos principais atores envolvidos na execução e fiscalização.

##### **1.3.2. Objetivos específicos**

Para atingir o objetivo geral que se pretende no estudo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- i) Descrever o processo de gestão contratual no âmbito da Administração Pública federal brasileira à luz da legislação vigente.
- ii) Verificar como as organizações militares da Marinha do Brasil orientam seus agentes responsáveis na gestão e fiscalização dos contratos.

#### **1.4. Pergunta da Pesquisa**

Como a Marinha do Brasil pode aprimorar-se na gestão contratual de obras públicas a partir do desempenho dos principais atores envolvidos na execução e fiscalização?

#### **1.5. Proposições teóricas utilizadas**

Os principais aspectos teóricos abordados na literatura para respaldar a pesquisa proposta serão:

- a) Movimento de Reforma na Gestão Pública;
- b) Arcabouço Legal das contratações Públicas;
- c) Gestão e Governança Pública; e
- d) Governança em contratos administrativos.

#### **1.6. Estrutura do Trabalho**

O trabalho será estruturado da seguinte forma:

1. Introdução;
2. Referencial Teórico;
3. Metodologia;
4. Estudo de Caso;
5. Conclusões e Recomendações para Estudos Futuros;
6. Referências Bibliográficas;

7. Apêndices; e
8. Anexos.

### **1.7. Pessoal Envolvido**

Pesquisador: Alessandro Bandeira de Oliveira

Orientador: Prof. Armando Cunha dos Santos Moreira

## **2. Procedimentos adotados no trabalho de campo**

### **2.1. Aspectos metodológicos**

De acordo com a taxionomia proposta por Yin (2015), a presente pesquisa será exploratória, do Tipo 2, utilizando como estratégia estudo de caso único.

### **2.2. Setor Alvo**

As Organizações Militares da Marinha do Brasil situadas na cidade do Rio de Janeiro.

### **2.3. A organização**

A Marinha do Brasil.

### **2.4. Coleta de dados**

A coleta de dados será realizada da seguinte forma:

- a) Realização de entrevistas semiestruturadas, com perguntas abertas aos fiscais administrativos técnicos e gestores do contrato de 3 (três) obras recém-ocorridas no intuito de identificar obstáculos e desafios da gestão contratual nas OM da Marinha do Brasil; e
- b) Serão entrevistados os oficiais da MB, que já atuaram na gestão e fiscalização de contratos de obras, de modo a identificar e analisar as oportunidades e desafios que os gestores, fiscais técnicos e fiscais administrativos encontraram no decorrer da fiscalização contratual; e
- c) serão realizadas análises dos documentos que geraram as contratações públicas (processos licitatórios), que possui acesso franqueado a qualquer cidadão, além de normas internas que regem as contratações dentro da Marinha do Brasil e outras correlatas.

### **2.5. Fonte de dados**

- a) Primárias: - Principais responsáveis pela fiscalização contratual das OM da Marinha do Brasil; e as OM da Marinha do Brasil situadas na cidade do Rio de Janeiro.
- b) Secundárias:
  - Internas: Normas Internas, Portarias, Circulares, processos Licitatórios etc.
  - Externas: Livros, periódicos, publicações científicas, artigos e dissertações disponíveis em meio eletrônico sobre o assunto.

### **2.6. Instrumentos da Coleta**

- a) Dados primários: Serão coletados por meio de entrevistas realizadas com os principais atores responsáveis pela fiscalização contratual.

### **2.7. Entrevistados:**

Ocultados devido ao caráter de anonimato das informações

## **3. Roteiro da Pesquisa**

Finalizado

## **4. Análise de Dados**

Finalizada.

## ANEXO B – Parecer do Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getúlio Vargas (CEPH)

Parecer n. 072/2022	
Local da Reunião	Rio de Janeiro
Data da Reunião	25 de março de 2022
Data de Emissão do Parecer	30 de março de 2022
DADOS GERAIS	
Pesquisador Responsável	Alessandro Bandeira de Oliveira
Centro/Escola	EBAPE
Curso	Mestrado Profissional em Administração Pública
Orientador	Armando Santos Moreira da Cunha
Título do projeto de pesquisa	Governança em Contratos Administrativos: Perspectivas e Desafios dos Agentes Responsáveis
Financiamento	Marinha do Brasil
Relator	Paulo Roberto Arvate
RELATÓRIO	

Ao dissertar sobre o objetivo da pesquisa, o pesquisador afirmou:

“Uma parte da coleta de dados dar-se-á por meio de entrevistas semiestruturadas e consulta à documentos administrativos referentes às contratações das obras, tais como arquivos de processos licitatórios, contratos assinados pelas partes contratadas, atas de reuniões realizadas entre as partes, portarias de nomeação, dentre outros. Assim, os vários métodos de coleta de dados irão fornecer uma substantivação para os constructos por meio da triangulação.

Os entrevistados serão os oficiais superiores, intermediários e subalternos, que foram designados para exercerem as funções de gestor e fiscais, alguns desses militares possuem patentes hierárquicas superiores à do entrevistador.

Como delimitação para a coleta de dados, serão entrevistados apenas militares que atuaram em obras a partir de 2018, pois em 26 de maio de 2017 entrou em vigor a Instrução Normativa (IN) nº 05/2017, que estabeleceu regras, diretrizes e procedimentos de contratação de serviços terceirizados na administração pública federal. A referida IN pode ter servido de parâmetro de consulta para os agentes envolvidos na fiscalização.

As entrevistas serão realizadas com 3 fiscais administrativos, técnicos e gestores de contratos, considerados unidades de análise para o estudo, de 3 (três) organizações militares, localizadas no Estado do Rio de Janeiro, pela oportunidade e conveniência do pesquisador. Além disso, uma outra unidade de análise que poderá ser incluída no Estudo de Caso. Neste caso, serão os prepostos das empresas, que é o Engenheiro e/ou Arquiteto que representa a empresa, sendo o contato direto com a gestão contratual.

As três organizações foram escolhidas pelo fato de terem realizado obras por intermédio da modalidade de licitação concorrência, pois elas celebraram contratos administrativos superiores

à R\$ 1.300.000,00, e normalmente são obras com maior nível de complexidade e detalhamento, o que poderá trazer mais robustez para a análise.

Desta forma, no estudo de caso, serão encontrados desafios e/ou oportunidades de melhorias, por meio das percepções dos fiscais e gestores de obras em OM da MB, em contratos administrativos originadas pela Lei nº 8.666/1993. Ao final, será possível identificar melhorias e/ou inovações para a gestão e fiscalização de obras trazidas pela Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações -, em relação às possíveis lacunas deixadas pela lei 8.666/1993. Com isso, as percepções dos agentes responsáveis pela gestão de obras públicas poderão contribuir para o aprimoramento da governança das contratações públicas das OM.”

A coleta de dados será iniciada “assim que aprovada pelo Comitê (Março/2022) e encerra-se no mês de julho de 2022”.

Haverá “[n]ove participantes de três organizações diferentes. 3 fiscais técnicos, 3 fiscais administrativos e 3 gestores de contratos. Serão de uma mesma organização (1 fiscal técnico, 1 fiscal administrativo e 1 gestor do contrato). Caso necessário, serão entrevistados os prepostos das 3 empresas (Engenheiro da contratada)”.

Os dados serão armazenados “em computador”. Somente o pesquisador terá

“acesso aos dados coletados. Não haverá criptografia”.

O Termo de Consentimento explica brevemente os objetivos da pesquisa, assegura a voluntariedade de pesquisa e informa os dados do pesquisador e do Comitê de Ética.

Quanto à confidencialidade e anonimização dos dados, o pesquisador esclareceu que “[o]s dados serão anonimizados. Exemplo: Serão colocados organização X, Y ou Z e entrevistados E1, E2 e E3”.

## DELIBERAÇÃO

Após deliberação dos membros, nos termos do formulário detalhado apresentado, o CEPH/FGV classifica o presente projeto de pesquisa como:

Aprovado

O CEPH-FGV destaca a necessidade de observância da sua Súmula n. 2, abaixo reproduzida:

### Súmula 2

14 de fevereiro de 2020

Em pesquisas sobre empresas ou organizações, os pesquisadores devem: 1) certificar-se de que os participantes estão autorizados a prestar informações sobre a empresa ou organização a que estiverem vinculados; 2) certificar-se de que a posição ou a reputação dos participantes no

interior da empresa ou organização não será colocada em risco pela realização ou pela divulgação da pesquisa; 3) adotar medidas específicas para minimizar os riscos a que os participantes podem ser expostos, incluindo a obtenção de autorização escrita para a realização da pesquisa por parte das empresas ou organizações a que os participantes estiverem vinculados.

Assim, e tendo em vista essa consideração, o protocolo está adequado para execução.

O termo do projeto aprovado neste parecer é julho de 2022.

O CEPH deverá ser informado sobre mudança no conteúdo ou extensão da pesquisa.

Rio de Janeiro, 30 de março de 2022.

Osny da Silva Filho

Coordenador do Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos -  
CEPH/FGV

## ANEXO C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

1. Nome do projeto: Governança em Contratos Administrativos: Perspectivas e Desafios dos Agentes Responsáveis

2. Características e objetivos gerais da pesquisa:

A pesquisa está sendo conduzida por Alessandro Bandeira de Oliveira, mestrando do Mestrado Profissional em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas - EBAPE, militar da Marinha do Brasil e conta com o financiamento da própria Marinha do Brasil.

Levando-se em conta as quantias vultosas que as contratações governamentais representam nas finanças públicas, vislumbra-se a importância de entender este dinâmico e mutável campo das contratações públicas. Para isso, é importante compreender as atribuições dos atores que interagem e fazem a compra acontecer, sejam membros diretamente ligados às contratações, ou membros com a *expertise* técnica que, normalmente, atuam como gestor e fiscal do contrato. Este, com papel importantíssimo, pois é ele quem fiscaliza a execução contratual, ou seja, atesta o material adquirido ou certifica-se de que o serviço foi realmente prestado.

A pesquisa está sendo desenvolvida como trabalho de conclusão do curso de Mestrado em Administração Pública. O objetivo principal da pesquisa será identificar e analisar obstáculos e desafios a partir da interpretação dos fiscais administrativos, fiscais técnicos e gestores de contrato da Marinha do Brasil na fiscalização de obras em três organizações militares a partir de 2018. Além desse, serão descritos o processo de gestão contratual no âmbito da administração pública federal brasileira à luz da legislação vigente; e verificado como as organizações militares da Marinha do Brasil orientam seus agentes responsáveis na gestão e fiscalização dos contratos.

**3. Procedimentos:** Será realizada uma análise de conteúdo para compreender o papel dos atores responsáveis pela gestão e fiscalização contratual de obras públicas na Marinha do Brasil. Para tal, serão realizadas entrevistas semiestruturadas com 3 (três) fiscais administrativos, fiscais técnicos e gestores, de organizações militares que acompanharam a execução e fiscalização de obras nos últimos 5 anos. Todos os entrevistados serão oficiais da ativa e/ou reserva da Marinha do Brasil, alguns são Oficiais superiores, intermediários e subalternos, que foram designados para exercerem funções de gestor e fiscais, alguns desses militares possuem patentes hierárquicas superiores à do entrevistador.

**4. Participação na pesquisa:** Sua entrevista contribuirá para a pesquisa sobre as percepções dos agentes responsáveis pela gestão e fiscalização de obras na Marinha do Brasil. A duração da entrevista será de no máximo 45 minutos e foi conduzida por mim, pesquisador Alessandro Bandeira de Oliveira. A pesquisa será gravada apenas por áudio, mas em caso de impossibilidade de entrevista presencial, será utilizada a plataforma Zoom, neste caso, teremos

a gravação de vídeo, que poderá ser liberada ao entrevistado em caso de solicitação. A entrevista, de preferência, acontecerá na organização do entrevistado, se possível, em uma sala com a privacidade necessária para que não haja interrupções.

**5. Voluntariedade e direito de desistência:** Sua participação não é obrigatória. A qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa, desistência ou retirada de consentimento não acarretará prejuízo.

**6. Riscos e benefícios:** A pesquisa poderá trazer benefícios para a Instituição, no que tange aos aspectos jurídicos e administrativos, necessários ao exercício da função de gestores/fiscais de contratos. Trata-se de uma relevante oportunidade de incrementar a capacitação das OM, atendendo não só a um requisito legal como também garantindo a eficácia e qualidade da execução contratual, interesse maior das OM.

**7. Direito de confidencialidade:** A fim de assegurar sua privacidade, os dados obtidos por meio desta pesquisa não serão identificados.

**8. Garantia de acesso aos dados e dúvidas em geral:** Você poderá tirar dúvidas sobre o projeto e sobre sua participação, além de obter acesso aos seus dados, a qualquer momento através dos contatos indicados abaixo:

Alessandro Bandeira de Oliveira, mestrando do Mestrado Profissional em Administração Pública, militar da Marinha do Brasil, a atividade desempenhada por mim está a cargo da Diretoria de Administração da Marinha. Para facilitar a comunicação: [alessandro.bandeira@marinha.mil.br](mailto:alessandro.bandeira@marinha.mil.br) e [bandeiraqcm@hotmail.com](mailto:bandeiraqcm@hotmail.com), telefones: (21) 98728-4103 e (21) 2104-6203.

Comitê de Conformidade Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getúlio Vargas – CEPH/FGV: Praia de Botafogo, 190, sala 1611, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ, CEP 22250-900. Telefone (21) 3799-6216. E-mail: [etica.pesquisa@fgv.br](mailto:etica.pesquisa@fgv.br).

**9. Consentimento:** Caso você concorde em participar desta pesquisa, assine ao final deste documento, que possui duas vias, sendo uma delas sua, e a outra, do pesquisador responsável.

**Eu, \_\_\_\_\_, declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação nesta pesquisa, e que concordo em participar.**

Rio de Janeiro, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022.

Assinatura do(a) participante: \_\_\_\_\_

Assinatura do(a) pesquisador(a): \_\_\_\_\_