

Autoria:

Capitão Intendente do Exército Brasileiro Douglas Fernando Batista Neis

Professora Doutora Rosália Maria Passos da Silva

PERCEPÇÃO DE CAPACITAÇÃO DE AGENTES MILITARES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Resumo: Este artigo tem o objetivo de descrever a percepção de capacitação dos agentes militares na execução das tarefas de fiscalização de contratos administrativos. As Forças Armadas fazem parte da Administração Pública Federal e estão submetidas à mesma legislação dos órgãos civis no que tange à Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, especialmente no que se refere à Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Os resultados demonstraram oportunidades de melhorias em relação à capacitação dos agentes responsáveis pela fiscalização de contratos administrativos, devido a diversos fatores, alguns relacionados às peculiaridades da atividade militar como função principal dos agentes envolvidos.

Palavras-chave: Administração Pública. Contratos Administrativos. Fiscal de Contratos. Forças Armadas. Capacitação.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública vem buscando cada vez mais promover a transparência na gestão de recursos da sociedade brasileira e, diante da necessidade de implementação de melhores práticas de gestão, a fim de atingir a aplicação plena dos princípios da Administração Pública elencados no Art. 37 da Constituição Federal, tem como um de seus objetivos diminuir ao máximo o desperdício e aumentar o nível de eficiência no emprego de recursos públicos.

É dever e incumbência dos órgãos públicos exercer a fiscalização e acompanhamento da prestação de serviços terceirizados, desde o

monitoramento da execução contratual a nível operacional até a verificação do cumprimento, pela empresa contratada, dos direitos trabalhistas, previdenciários e fiscais resultantes da execução do contrato (MARINHO *et al.*, 2017).

Como expressa De Almeida (2009), a própria Lei 8.666/93, em seu Art. 67, define a obrigação de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos firmados pela Administração Pública, designando, para isso, um representante. Nesse sentido, os agentes da Administração Pública podem vir a acumular a função de fiscal de contratos sem prejuízo de sua função principal, muitas vezes acumulando os encargos.

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes (Lei 8.666/93).

Para cumprir a atribuição de Fiscal de Contratos com a devida efetividade demandada pela Administração Pública, devem-se levar em consideração os conhecimentos específicos de que necessitam os agentes encarregados da função de acompanhamento e fiscalização de contratos no âmbito da Lei nº 8.666/1993 (OLIVEIRA JUNIOR, 2016). Diante desse cenário, o papel do agente da administração a quem é atribuída tal função mostra-se de fundamental importância para que sejam atingidos os objetivos de forma eficiente e eficaz.

A relevância deste estudo consiste no fato de que o Estado busca melhores gestões para alcançar a plena transparência no emprego de recursos públicos e, no âmbito social, busca a otimização das práticas de gestão das ações relacionadas às contratações, além do efetivo cumprimento dos contratos oriundos desses acordos. Assim, espera demonstrar a correta destinação dos recursos públicos oriundos da sociedade brasileira, de maneira que esta tenha a devida percepção do profissionalismo e do comprometimento da Administração Pública em atingir tais objetivos, a partir do emprego de agentes especializados e competentes para desempenhar as funções de gestão

e fiscalização de contratos, como disposto na Lei 8.666/93.

A Administração Pública no Brasil se divide em direta e indireta, de acordo com o Decreto-Lei 200/1967. Enquanto a primeira está centralizada sob a Presidência da República e Ministérios, a administração indireta compreende entidades dotadas de personalidade jurídica própria, como autarquias, empresas públicas etc. (MELLO, 2010). Dentre as instituições componentes da administração Pública direta, estão as Forças Armadas.

Os membros das Forças Armadas têm diversas especificidades e diferenças no desempenho de suas funções em relação aos agentes civis da Administração Pública, dada a natureza específica da atividade militar, e, no entanto, a legislação não prevê nenhum tipo de diferença no tratamento das responsabilidades e desempenho da função de Fiscal de Contratos, de modo que esses agentes da Administração Pública são submetidos à mesma Lei 8.666/93, sem nenhuma distinção.

A fim de orientar estes estudos, estabeleceu-se o seguinte problema: qual a percepção de capacitação que os agentes militares da Administração Pública têm para o desempenho de suas funções de Fiscais de Contratos, de acordo com o previsto na Lei nº 8.666/1993?

O objetivo geral é descrever o nível de percepção de capacitação dos agentes militares da Administração Pública designados para a Gestão e Fiscalização de Contratos, conforme o disposto na Lei nº 8.666/1993. Como objetivos específicos, este trabalho propõe-se a discutir as dificuldades enfrentadas pelos Fiscais de Contrato durante a execução das tarefas, dada a natureza específica da atividade militar, bem como identificar as principais deficiências e inferir as prioridades em aprendizagem, no que tange à capacitação, apontadas pelos fiscais de contratos,

de acordo com suas experiências durante a execução da função.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Passamos à discussão dos principais conceitos e estudos recentes realizados na área de Gestão e Fiscalização de contratos administrativos, analisando os Contratos Administrativos, as especificidades e as cláusulas exorbitantes que diferenciam os contratos administrativos daqueles do Direito Privado e, por último, da Gestão e Fiscalização de Contratos e sua aplicação nas Forças Armadas, instituições pertencentes à Administração Pública Federal e que estão submetidas à mesma legislação no que se refere ao assunto em tela, em especial à Lei 8.666/1993.

2.1 Contratos administrativos

Contrato pode ser entendido como uma relação jurídica estabelecida por um acordo de vontades entre as partes, em que estas obrigam-se entre si com prestações de obrigações contrapostas, ou seja, uma forma de composição pacífica de interesses. Para a Administração Pública, não são todas as relações jurídicas estabelecidas com terceiros que resultam de atos unilaterais e, sendo assim, muitas dessas relações procedem de acordos de vontade entre o Poder Público e terceiros (MELLO, 2010).

Para Mazza (2015), o contrato administrativo funciona como um “ajuste estabelecido entre a Administração Pública, agindo nessa qualidade, e terceiros, ou somente entre entidades administrativas, submetido ao regime jurídico-administrativo para a consecução de objetivos de interesse público”.

Os contratos administrativos possuem certas peculiaridades e regência diferenciada, por força de normas e princípios do Direito Público, utilizando-se dos preceitos do Direito Privado apenas de maneira suplementar. Isso

representa afirmar que as normas de Direito Público se sobrepõem às do Direito Privado, não substituindo ou derogando as regras privativas da Administração Pública (OLIVEIRA JUNIOR *et al.*, 2016).

Quando se trata do Direito Privado, existe a liberdade ampla e informal em relação às contratações, com exceção das disposições amparadas em Lei. No entanto, quando se refere a Administração Pública, esta se sujeita a determinadas limitações de conteúdos e ao rigor de requisitos formais, com a diferença de poder utilizar as cláusulas exorbitantes, uma espécie de privilégio administrativo, no que se refere à fixação e alteração de cláusulas, inclusive unilateralmente em alguns casos, que o legislador entendeu como necessárias para resguardar os interesses públicos (MELLO, 2010).

Não se pode deixar de mencionar que a Administração Pública, também no que se refere à Gestão e Fiscalização de Contratos, está regida por princípios que devem ser permanentemente perseguidos a fim de nortear os trabalhos dos agentes encarregados dessas tarefas. Conforme rege a Constituição Federal de 1988:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

2.2 Peculiaridades e cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos

Após o processo licitatório, faz-se necessária a celebração de contrato administrativo entre a Administração Pública direta, indireta ou fundacional e o fornecedor dos materiais ou serviços. Há, contudo, conforme a Lei nº 8.666/93, algumas exceções, podendo o pacto ser substituído por outros instrumentos hábeis, tais como, carta-contrato, nota de

empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviços.

No que se refere aos Contratos Administrativos, Mello (2010) expressa que as condições preestabelecidas 'sujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público', identificando-se um importante instituto presente nesses contratos, pois o autor refere-se à supremacia do interesse público sobre o particular, de maneira que em um contrato com a Administração Pública, existe a presença das chamadas cláusulas exorbitantes, que são prerrogativas que favorecem a Administração, baseando-se, precisamente, no interesse público que elas resguardam.

Em face dos prazos de vigência, os contratos de prestação de serviços continuados de execução indireta com dedicação exclusiva de mão de obra, eles são os mais propícios à utilização de cláusulas exorbitantes, alheias aos institutos do Direito Privado. Todavia, integram as espécies de Contratos Administrativos pelo fato de serem dotados de interesse público. Não são cláusulas que visam dar à Administração Pública poderes excepcionais, mas resguardar a supremacia do interesse público sobre o privado. (ZUCOLOTO, 2019).

Nos termos da Lei 8.666/93, as cláusulas exorbitantes:

Art. 58 - O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto

do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

Em todo esse contexto, os agentes da Administração Pública designados como fiscais de contratos devem ter pleno conhecimento de todo o arcabouço jurídico que orienta a aplicação dos institutos previstos, com vistas ao objetivo de fazer cumprir os princípios da Administração Pública citados anteriormente e, para tanto, devem estar devidamente preparados para o cumprimento dessa função. Esses agentes são a ferramenta da Administração para fazer com que os objetivos da Gestão Pública sejam atingidos em sua plenitude e os princípios sejam respeitados para que os recursos da sociedade brasileira sejam aplicados de maneira eficiente, eficaz e efetiva. A importância dos agentes públicos na atuação como Fiscais de Contratos já foi abordada e neste momento cabe a lembrança específica do Art. 67 da Lei 8.666/93, o qual expressa que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição (BRASIL, 1993).

2.3 A gestão e fiscalização de contratos nas Forças Armadas e sua aplicação

Dada a importância do assunto em toda a Administração Pública, no âmbito das Forças Armadas não poderia ser diferente e, especificamente na Força Terrestre, a Portaria Nr 043-SEF (Secretaria de Economia e Finanças), de 13 de Junho de 2019, tem como finalidade regular a atuação do gestor e do fiscal de contratos estabelecidos no âmbito do Exército Brasileiro.

Essa Portaria tem em suas referências grande quantidade de Leis, Decretos, outras

Portarias Normativas, Portarias Ministeriais, que devem ser observados pelos Fiscais de Contratos em sua atuação, de modo que se pode compreender a complexidade da execução dessa tarefa, que demanda grande preparação do agente público.

Com isso, a partir de todas essas normatizações e das atribuições elencadas no capítulo III da Portaria 043-SEF como obrigações (deveres) dos agentes públicos, neste caso, no escopo dos servidores do Exército Brasileiro, pode-se ter a exata noção do que representa a execução dessa tarefa para um agente designado e toda a responsabilidade que sobre ele recai.

3 METODOLOGIA

Utilizou-se uma abordagem de métodos mistos, de natureza dedutiva, com o objetivo de descrever os resultados obtidos, com a análise dos dados realizada por meio de parâmetros estatísticos pré-definidos. Foram utilizados como meios de pesquisa a técnica de revisão bibliográfica, através da seleção, fichamento, interpretação e registro de obras editoradas, artigos publicados, legislações e manuais de orientação disponíveis ao domínio público, bem como utilizou-se um instrumento de coleta de dados baseado em um questionário apresentado aos agentes que exerceram a função de Fiscal de Contratos durante o ano de 2018 e 2019 em uma Unidade Gestora do Exército Brasileiro.

A população foi composta de agentes designados para exercer a função de Fiscal de Contrato em uma Unidade Gestora nos anos de 2018 e 2019, em que todos demonstraram interesse em colaborar com a pesquisa.

O instrumento de coleta de dados foi adaptado, utilizando como base o questionário de Zucoloto (2019), de modo que realizou-se uma adequação da parte do questionário original que estava alinhada aos objetivos deste

trabalho, modificando as perguntas para assertivas, além da inclusão de novas assertivas, e para sua aplicação foi utilizada a escala Likert de 5 pontos, totalizando 13 assertivas.

A escala Likert é uma escala balanceada de comparação, com um número ímpar de categorias e uma posição neutra. Batizada em homenagem ao seu criador, Rensis Likert, a escala Likert, muito utilizada, exige que os entrevistados indiquem um grau de concordância ou discordância com cada uma de uma série de afirmações sobre objetos de estímulo. Geralmente cada item da escala tem cinco categorias de resposta, que vão de "discordo totalmente" a "concordo totalmente" (MALHOTRA, 2012).

Após a adaptação das seções III e IV do instrumento de coleta de dados de Zucoloto (2019) e da inclusão de assertivas à luz da teoria estudada, foi obtido o instrumento de coleta de dados, o qual foi submetido aos agentes respondentes.

Além das questões adaptadas do trabalho referenciado, foram incluídas outras assertivas pertinentes ao tema e à execução da Fiscalização de Contratos pelos militares, agentes designados para o cumprimento da função durante o ano de 2018 e 2019. Como alternativas para as respostas, todas as assertivas utilizaram a escala Likert de 5 pontos. Os resultados obtidos foram tabulados com a utilização do Software SPSS v. 24. e, para as análises, aplicaram-se os parâmetros da estatística descritiva, com utilização da média e ranking médio (RM) proposto por Oliveira (2005) e demonstrado por Deng *et al* (2015), tendo em vista que esse tipo de abordagem permite a observação dos dados na exata medida da relevância atribuída pelos respondentes para cada item, inserida na escala enquadrante.

Utilizando-se o RM, de acordo com as respostas do questionário e as respectivas frequências, calculou-se a média ponderada

Tabela 1: Instrumento de coleta de dados

Assertiva	Questionário original de Zucoloto (2019)	Questionário adaptado para esta pesquisa
Q2	<i>Em sua opinião, como você avalia o tempo que dispôs ou dispõe na fiscalização de contratos de serviços terceirizados para realizar a fiscalização de maneira eficiente?</i>	<i>O tempo de que disponho para a fiscalização de contratos é suficiente para realizar a tarefa de maneira eficiente.</i>
Q1	<i>Previamente ou durante a fiscalização, você recebeu capacitação e aperfeiçoamento para o desempenho da fiscalização de contratos de serviços terceirizados?</i>	<i>Considero ter recebido capacitação e aperfeiçoamento suficiente para o desempenho da função de fiscal de contratos.</i>
Q5	<i>Em sua opinião, seu conhecimento foi ou é suficiente para realizar as atribuições da fiscalização de contratos de serviços terceirizados?</i>	<i>Meu conhecimento é suficiente para realizar as atribuições de fiscalização de contratos com eficiência.</i>
Q10	<i>Em sua opinião, seu domínio da legislação pertinente a contratos de serviços terceirizados, de modo inclusivo, a Lei nº 8.666 de 1993 e a Instrução Normativa nº 05 de 2017 foi ou é suficiente para realizar a fiscalização de contratos de serviços terceirizados?</i>	<i>Tenho domínio da legislação pertinente a contratos administrativos, particularmente da Lei nº 8.666 de 1993.</i>
Q11	<i>Em sua opinião, seu domínio das normas constantes da Portaria 043-SEF, de 13 de junho de 2019, foi ou é suficiente para realizar a fiscalização de contratos de serviços terceirizados?</i>	<i>Tenho domínio das normas constantes da Portaria 043-SEF, de 13 de junho de 2019.</i>
<i>Demais questões (assertivas)</i>		
Q3	<i>Sempre acumulei a função de Fiscal de Contratos com outra função na Unidade.</i>	
Q4	<i>Tenho pleno domínio sobre as atribuições de Fiscal de Contrato.</i>	
Q6	<i>A legislação que trata sobre a execução da função de Fiscal de Contratos é ampla e complexa.</i>	
Q7	<i>Existem tipos de contratos que são mais complexos de fiscalizar do que outros.</i>	
Q8	<i>“Cláusulas exorbitantes são prerrogativas que favorecem a Administração baseando-se, precisamente, no interesse público que elas resguardam”. Tenho pleno conhecimento das Cláusulas Exorbitantes dos Contratos Administrativos.</i>	
Q9	<i>Durante a execução da fiscalização de contratos, tive dificuldades para realizar algumas tarefas atinentes à função.</i>	
Q12	<i>Durante a execução da fiscalização de contratos, senti plena confiança para realizar as tarefas atinentes à função.</i>	
Q13	<i>Considero que as peculiaridades da atividade militar dificultam as ações de fiscalização de contratos, tendo em vista afastamentos para missões e outras especificidades da atividade militar.</i>	

Fonte: Elaborado pelo autor.

para cada assertiva. Abaixo está representada a fórmula utilizada:

Fórmula utilizada para o cálculo do Ranking Médio:

$$RM = \frac{\sum f_i \times v_i}{n}$$

Onde:

RM = Ranking Médio;

f_i = Frequência observada de cada resposta para cada atributo;

V_i = Valor da escala (de 1 a 5);

n = Valor da amostra;

Submetido a um teste prévio de confiabilidade, o instrumento de coleta de dados foi enviado a 5 agentes respondentes e constatou-se que as questões apresentaram a capacidade de obtenção dos resultados pretendidos por este trabalho. De acordo com Malhotra (2012), o coeficiente alfa, ou alfa de Cronbach, é a média de todos os coeficientes meio a meio que resultam das diferentes maneiras de dividir os itens da escala. Esse coeficiente varia de 0 a 1, e um valor igual ou menor que 0,6 pode indicar confiabilidade de coerência interna insatisfatória. Dessa forma, quanto maior o resultado obtido para o coeficiente alfa, maior a confiabilidade do instrumento de coleta de dados na obtenção dos dados pretendidos. Foi utilizado o software SPSS v. 24 para calcular o coeficiente alfa, obtendo o valor de 0,8312, constatando a confiabilidade e a validade do instrumento.

Tabela 2: Estatísticas de confiabilidade para o teste prévio

Alfa de Cronbach	Número de assertivas
0,8312	13

Fonte: Elaborado pelo autor.

O teste foi posteriormente submetido a um total de 20 respondentes, todos agentes

encarregados da função de fiscalização de contratos durante os anos de 2018 e 2019 em uma Unidade Gestora da Força Terrestre, sendo respondido por todos os 20, atingindo o percentual de 100%.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste tópico será apresentada, inicialmente, a análise dos resultados obtidos com a aplicação do instrumento de coleta de dados, as estatísticas de confiabilidade calculadas, a tabulação dos dados e outras informações obtidas por meio das respostas dos agentes participantes respondentes. Posteriormente, apresentar-se-á a discussão dos resultados, à luz do referencial teórico desta pesquisa.

4.1 Análise dos resultados

Após a submissão do instrumento de coleta de dados aos 20 agentes e obtidas as respectivas respostas, realizou-se novamente o cálculo do coeficiente alfa, o Alfa de Cronbach, da mesma maneira anteriormente exposta para o teste prévio de confiabilidade, desta vez com o total de respondentes, obtendo-se o valor de 0,8099.

Tabela 3: Estatísticas de confiabilidade para o instrumento de coleta de dados

Coeficiente alfa de Cronbach	0,8099
------------------------------	--------

Fonte: Elaborado pelo autor.

Verificou-se, dessa maneira, que o instrumento de coleta de dados mostrou-se válido e confiável. Além disso, foi calculado o coeficiente para cada assertiva, de maneira que fosse possível observar a confiabilidade de cada constructo.

A tabela 4 contém os resultados obtidos com o cálculo do valor do coeficiente após obtidas as respostas para cada assertiva

do instrumento de coleta de dados. Da mesma maneira que no teste prévio e no instrumento de coleta de dados completo, utilizou-se mais uma vez o software SPSS v. 24 para realizar os cálculos para cada assertiva.

Com a obtenção do valor do Alfa de Cronbach para cada assertiva, verificou-se que todas obtiveram valores maiores que 0,6, o que corrobora para a viabilidade e confiabilidade do instrumento de coleta de dados utilizado.

Na tabela 5, podem-se observar os dados tabulados, em que cada linhas representa o agente que respondeu ao instrumento de coleta, e cada coluna, uma das assertivas realizadas. Como alternativas para as respostas, todas as assertivas utilizaram a escala Likert de 5 pontos, como já referenciado anteriormente, sendo "1" correspondente a "Discordo Totalmente" e "5" equivalente a "Concordo Totalmente".

Tabela 4: Estatísticas de confiabilidade para cada assertiva

OMISSÃO DE VARIÁVEIS	
VARIÁVEL	VALOR DE ALFA
Q1	0,7634
Q2	0,7928
Q3	0,8033
Q4	0,7630
Q5	0,7592
Q6	0,8370
Q7	0,8040
Q8	0,8040
Q9	0,8184
Q10	0,8088
Q11	0,7687
Q12	0,7776
Q13	0,8278

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 5: Tabulação de dados

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10	Q11	Q12	Q13
1	5	4	5	4	4	4	5	4	4	4	4	4	5
2	5	4	4	3	4	5	5	3	4	5	4	5	2
3	5	5	5	4	4	4	5	2	4	4	2	4	5
4	2	2	5	4	4	3	5	3	5	5	5	4	5
5	4	4	5	4	4	2	4	1	5	4	2	2	5
6	1	2	5	2	2	5	5	2	4	2	3	2	5
7	1	3	3	1	2	4	4	3	4	1	1	3	5
8	1	3	3	1	2	4	4	3	4	1	1	3	5
9	3	3	4	4	4	3	4	1	3	4	3	4	5
10	3	2	2	3	3	3	3	2	4	3	3	3	5
11	2	2	5	2	2	5	5	2	4	2	2	2	5
12	1	2	5	3	2	5	5	1	5	2	1	1	5
13	2	1	5	1	2	4	5	2	5	1	1	1	5
14	2	2	4	1	2	4	4	1	4	4	1	1	4
15	2	2	5	1	2	5	5	2	5	5	2	2	4
16	2	2	5	1	2	4	4	2	4	4	1	2	4
17	2	1	4	2	2	4	4	2	4	4	2	2	4
18	2	1	4	1	1	5	5	2	3	4	2	1	4
19	5	1	5	4	4	5	5	4	3	4	4	2	5
20	1	1	3	1	1	4	4	2	2	4	1	1	4

Fonte: Elaborado pelo autor.

A fim de analisar cada assertiva, foi calculado o ranking médio para cada uma delas, a partir das respostas obtidas, chegando aos resultados conforme a tabela 6. Cada coluna representa uma assertiva, de Q1 a Q13, e as linhas representam cada respondente.

Tabela 6: Ranking Médio de cada assertiva

RANKING MÉDIO	
Q1	2,55
Q2	2,35
Q3	4,30
Q4	2,35
Q5	2,65
Q6	4,10
Q7	4,50
Q8	2,20
Q9	4,00
Q10	3,35
Q11	2,25
Q12	2,45
Q13	4,55

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir dos valores obtidos para as estatísticas de confiabilidade demonstradas e para o ranking médio de cada assertiva, passa-se para a discussão dos resultados, a fim de atingir os objetivos geral e específicos propostos.

4.2 Discussão dos resultados

Os agentes da administração participantes da pesquisa são militares que trabalharam diretamente como fiscais de contratos em uma Unidade Gestora pertencente ao Exército Brasileiro. Devido às peculiaridades de cada tipo de OM, sua posição geográfica e a natureza de sua missão, muitas vezes logística, as atividades militares são constantes e em geral ocorrem fora da sede, seja por meio

de apoios eventuais a missões determinadas pelo escalão superior, seja por meio de sua própria missão logística de manter diversas Organizações Militares providas de suprimento durante os 365 dias do ano, 7 dias por semana, 24 horas por dia, sem solução de continuidade. Isso implica que, em sua tarefa eminentemente militar, atividade-fim da Organização a que pertence, o agente da administração é empregado constantemente e realiza diversos deslocamentos para fora da sede, algumas vezes permanecendo várias jornadas distantes da unidade gestora e, dessa maneira, dificultando a atuação constante na fiscalização contratual para que fora designado. Com isso, sem explorar totalmente sob esses aspectos, o que pode ser tema para trabalhos futuros, apenas realiza-se a caracterização e descrição breve da Organização em estudo.

No que se refere à percepção de capacitação recebida para desempenhar a função de fiscal de contratos, é possível verificar que os agentes consideram que a capacitação e o aperfeiçoamento recebidos podem ser melhorados, de modo que necessitam de oportunidades para maior capacitação e principalmente reciclagem dos conhecimentos, o que ocorre devido à dinâmica da legislação, com suas constantes atualizações e mudanças. Este cenário mostrou-se alinhado quando comparado com a pesquisa de Zucoloto (2019), em que 59% dos participantes responderam que raramente ou nunca tiveram capacitação prévia para exercer a função de fiscal de contratos e, além disso, para 93% dos participantes a oferta de capacitação é insuficiente ou parcialmente suficiente.

Como já abordado anteriormente, o tempo (a falta dele), caracteriza-se como um dos maiores entraves à atuação dos agentes da administração militares na fiscalização dos contratos que lhe são incumbidos, devido aos fatores relacionados à atividade militar,

peculiaridades da missão da organização a que pertencem, que exigem, em muitos casos, afastamentos da unidade gestora, deslocamentos para fora da sede, não raramente por vários dias. No dia a dia não é diferente, as atividades desenvolvidas com a função principal dos militares, acumuladas com as atribuições de fiscal de contratos, consomem muito tempo diário, além das escalas de serviços de 24 horas que estão na rotina desses agentes. Foi possível verificar, conforme exposto nas análises de dados anteriores, que há uma dificuldade em relação ao tempo de que dispõem esses agentes para a execução da função de fiscais de contratos. Nesse aspecto, Zucoloto (2019) observou como contratempo enfrentado pelos participantes de sua pesquisa não somente o acúmulo da função de fiscal de contrato com a função principal, mas ainda o acúmulo de mais de um contrato para ser fiscalizado pelo mesmo agente.

Verifica-se ainda que os agentes carecem de maiores oportunidades de capacitação, aperfeiçoamento e reciclagem, demonstrado pelo ranking médio obtido para a assertiva Q4 e corroborado pelas discussões apresentadas para os resultados de Q1. Os agentes consideram que há necessidade de maiores conhecimentos para que possam exercer a fiscalização de contratos com eficiência e que não há pleno domínio sobre as legislações que tratam dos assuntos, verificado pelos resultados obtidos para Q5 e, justamente em relação a esse arcabouço jurídico, tem-se nos resultados a grande concordância para a assertiva Q6, apontando para o fato de que os agentes consideram que as normas que tratam da fiscalização de contratos administrativos são amplas e complexas.

Uma das características da organização estudada consiste no fato de que existe uma ampla variedade de contratos firmados pela organização, de diferentes tipos de objeto e formas de contratação, e que alguns deles

são mais simples de serem fiscalizados, ao passo que outros são mais complexos. Houve expressivo resultado que mostrou que os agentes concordam que existem contratos de maior e menor complexidade. Em relação a isso, a pesquisa de Zucoloto (2019) elencou contratemplos enfrentados pelos participantes, sendo um deles a “Falta de conexão e afinidade entre o contrato a ser fiscalizado e a atividade do servidor”. Sendo assim, com a existência de diversos tipos de contratos a serem fiscalizados, uma oportunidade de melhoria consistiria em atribuir a cada fiscal um contrato que possua maior afinidade com as atividades de sua função principal.

No que se refere a um dos mais importantes institutos próprios dos contratos administrativos e que se diferenciam dos contratos de direito privado, as chamadas Cláusulas Exorbitantes, que conferem certos “poderes” à Administração Pública a fim de que sejam resguardados os interesses públicos, conforme abordado no referencial teórico deste trabalho, os resultados apontaram no sentido de não haver pleno conhecimento dessas cláusulas, o que mostra alinhamento aos resultados já apresentados.

A respeito da demanda por aprendizagem, foi possível verificar alguns aspectos importantes. Embora já tenha sido discutido anteriormente que os agentes carecem de maiores capacitações em diversos aspectos atinentes à execução da fiscalização de contratos, houve demonstração de que há familiaridade com a Lei 8.666/93. Isso pode-se dever ao fato de que esta seja a principal legislação que trata do tema, de já possuir mais de 20 anos de existência e de ser amplamente conhecida pelos agentes. Nesse contexto, mostrou-se que há maior demanda pela aprendizagem relacionada com reciclagem e legislações mais novas.

Finalmente, com os resultados obtidos para as assertivas Q12 e Q13, pode-se atestar

que os agentes da administração militares, partes desta pesquisa, sentem a necessidade de aumento de confiança para a execução da fiscalização de contratos, o que se relaciona aos diversos fatores discutidos anteriormente e foi corroborado pela análise conjunta das respostas obtidas. Houve ainda alta concordância para a assertiva Q13, em que os agentes respondentes consideram que as peculiaridades da atividade militar dificultam as ações de fiscalização de contratos, tendo em vista afastamentos para missões e outras especificidades da atividade militar, conforme já abordado.

Em conformidade com a presente pesquisa, também verificou-se alinhamento com os estudos realizados por Marinho *et al* (2018), que apontou fragilidades existentes nas rotinas operacionais dos fiscais de contratos, restando demonstrado que a Instituição pesquisada disponibiliza poucos mecanismos de aprendizagem voltados às atividades de fiscalização de contratos administrativos.

De acordo com Freitas (2017), o acompanhamento e a fiscalização da execução dos serviços contratados são medidas que podem contribuir para eliminar ou minimizar os custos indesejados na contratação de serviços de terceiros, o que demonstra que despende esforços no sentido de capacitar os agentes para realização dessa atividade de forma eficiente resultará em benefícios para o próprio ente público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa evidenciou algumas oportunidades de melhorias existentes nas atividades dos agentes encarregados da fiscalização de contratos administrativos que atuam em uma Unidade Gestora da Administração Pública Federal. Ressaltando a contribuição do aporte e do arcabouço teórico estudado neste trabalho, a pesquisa dá um passo no sentido da compreensão

epistemológica das peculiaridades existentes na atividade dos agentes militares, apontando oportunidades de melhoria na gestão do conhecimento que poderão contribuir para atingir maiores níveis de eficiência da atividade em questão, corroborando com os objetivos amplos da Administração Pública Federal, conforme exposto na introdução deste artigo.

Os resultados mostraram-se alinhados aos obtidos pela pesquisa de Zucoloto (2019) e, diante do cenário estudado, foram observadas oportunidades de melhoria nas tarefas de fiscalização de contratos administrativos, tornando-se desejável reforçar práticas de incentivo à capacitação e principalmente à reciclagem, com o propósito de aperfeiçoar alguns processos de execução da fiscalização de contratos, desenvolvendo competências profissionais e disponibilizando maior adequação técnica, percepção de confiança e capacitação aos agentes encarregados, tendo em vista que as obrigações normativas são extensas e, para tanto, os agentes necessitam estar preparados e aptos a praticar uma cultura de fiscalização e controle contínuo dos contratos que estão sob sua responsabilidade.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. *Revista do TCU*, n. 114, p. 53- 62, 2009. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/342>. Acesso em: 25 set. 2019.
- BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2019.
- 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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jun 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 28 set. 2019.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Secretaria de Economia e Finanças. Normas para

atuação do Gestor e do Fiscal de Contratos. **Portaria Nº 043, de 13 de Junho de 2019**. Disponível em: <http://www.5icfex.eb.mil.br/images/satt/2019-06-13-POR-TARIA-N43-SEF-DIE-xn228-ASSE2.pdf>. Acesso em: 21 set. 2019.

DENG, L.; MARCOULIDES, G. A.; YUAN, K. H. Psychometric Properties of Measures of Team Diversity With Likert Data. **Educational and psychological measurement**. v. 75, n. 3, p. 512-534, 2015. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5965639/>. Acesso em: 21 set. 2019.

FREITAS, Fernando Tarlei de. **Avaliar o impacto da fiscalização de serviços terceirizados na gestão dos gastos públicos na UnB**. 2017. 123 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/31097/1/2017_FernandoTarleideFreitas.pdf. Acesso em: 19 set. 2019.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 6. ed. [s.l.], 2012.

MARINHO, Rita de Cassia Pinto *et al.* Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 25, n. 3, p. 444-457, Sept. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2018000300444&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 set. 2019.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 923 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

OLIVEIRA JUNIOR, Nilson José; DOS SANTOS, Emanuel Araújo. A necessidade de conhecimentos específicos para o fiel cumprimento do acompanhamento e fiscalização de contratos no âmbito da AP segundo o disposto no Art. 67 da Lei 8.666/1993. **Revista de Administração de Roraima - RARR**, [S.l.], v. 6, n. 2, p. 500-519, dec. 2016. ISSN 2237-8057. Disponível em: <https://revista.ufr.br/adminrr/article/view/3517>. Acesso em: 05 out. 2019.

OLIVEIRA, L. H.. **Exemplo de cálculo de Ranking Médio para Likert**. Metodologia Científica e Técnicas de Pesquisa em Administração. Mestrado em Adm. e Desenvolvimento Organizacional. PPGA CNEC/FACECA: Varginha, 2005.

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: http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/11358/1/tese_12047_Dissertação%20Izabel%20Eliani%20Zucoloto%20-%20versao%20apos%20defesa.pdf. Acesso em: 19 set. 2019.