



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**PERSPECTIVAS E DESAFIOS DOS AGENTES RESPONSÁVEIS
PELAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

ALESSANDRO BANDEIRA DE OLIVEIRA,

**GRUPO TEMÁTICO: 05 Governança em gestão de riscos e
integridade na administração pública**

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

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Perspectivas e desafios dos agentes responsáveis pelas contratações públicas

Resumo:

Ao levar em conta as quantias vultosas que as contratações públicas representam nas finanças públicas, vislumbra-se a importância de entender este dinâmico e complexo campo. O objetivo deste estudo de caso único é identificar e analisar os desafios encontrados na gestão e fiscalização de contratos administrativos a partir da interpretação dos agentes responsáveis. Para uma melhor compreensão das atribuições desses atores é preciso entender as funções que desempenham, para isso foi utilizada uma abordagem qualitativa, a aplicação de dois questionários eletrônicos, análise documental e entrevistas com nove agentes responsáveis. Para o tratamento dos dados utilizou-se a análise conteúdo e as categorias gestão e governança emergiram do referencial teórico. A triangulação desse *corpus* de dados mostrou-se eficaz para a saturação teórica. Constata-se que os ordenadores de despesas agem empiricamente na nomeação dos gestores e fiscais. Além disso, a falta de capacitação, por vezes, dificulta a fiscalização dos contratos administrativos.

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

1. INTRODUÇÃO

As compras públicas tem um impacto significativo no desenvolvimento econômico de cada país (PATRAS, 2015) e 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).

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.

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). 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.

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).

As falhas nas aquisições públicas costumam atrair a atenção da mídia e de outros grupos de vigilância (SNIDER; RENDON, 2012). Dessa 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). Sendo assim, a pesquisa tem o objetivo de identificar e analisar os desafios encontrados na gestão e fiscalização de contratos administrativos a partir da interpretação dos agentes responsáveis.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Governança pública no Brasil

Na linha do tempo normativa, o Brasil inicia sua trajetória de normatização de adaptação do termo governança para o setor público brasileiro. A primeira manifestação 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).

Assim, 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 uma cartilha com recomendações sobre boas práticas de governança nas empresas públicas e sociedades de economia mista de capital aberto (GUEDES; DA SILVA JÚNIOR,

2021).

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).

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. Para Guedes e Da Silva Júnior (2021), este manual sintetizou os conceitos, fundamentos e princípios relevantes para a compreensão e a melhoria da governança e da gestão no contexto do setor público.

Após a divulgação deste referencial do TCU, mudanças na agenda da política nacional com melhorias na governança pública foram acontecerem. 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.

Em 2016, 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 (BRASIL, 2016).

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. Este decreto traz os valores, facilitadores e princípios presentes no *Policy Framework* da OCDE sobre governança pública sólida (THORSTENSEN; NOGUEIRA, 2020).

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. Não obstante, o Decreto nº 10.609/2021 instituiu a Política Nacional de Modernização do Estado, com a finalidade de direcionar os esforços governamentais para aumentar a eficiência e modernizar a administração pública. Recentemente a Lei nº 14.133/2021, 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, 2021).

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).

O Brasil está evoluindo em termos de governança pública, 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).

2.2 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 (JUSTEN FILHO, 2021), conhecido como licitação. Para Di Pietro (2021), toda a licitação bem-sucedida pressupõe a escolha de uma proposta e a celebração de um contrato. Segundo Justen Filho (2021), a licitação é destinada a identificar o cabimento da contratação e a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive a identificação da empresa a ser contratada.

A expressão licitação costuma ser utilizada de modo genérico para indicar esse procedimento prévio à contratação administrativa (JUSTEN FILHO, 2021). Contudo, a lei de licitações busca concretizar a objetividade em diversas disposições e, com isso, repelir que os agentes públicos atuem de modo subjetivo, a fim de evitar prejuízo da legítima competição dos agentes econômicos interessados em contratações públicas (DI PIETRO, 2021).

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. Para Di Pietro (2021), mesmo após longo e cansativo processo legislativo, a lei nº 14.133/2021 foi promulgada e suprirá, em breve, a lei nº 8.666/1993. Segundo Di Pietro (2021), a nova lei trouxe várias inovações que exigirão ainda mais atenção dos gestores públicos e que conferirão um novo perfil às contratações públicas.

Em linhas gerais, Di Pietro (2021) confirma a existência de duas sortes de contratos no qual a administração pública cria vínculos com particulares. Primeiro, são os contratos administrativos, representados pelos ajustes em que há presença de cláusulas exorbitantes do direito comum (regidos pelo Direito Administrativo), e que asseguram à Administração Pública uma posição de proeminência na relação jurídica. O outro, os contratos privados da Administração, que mais se aproximam de posição igualdade entre a Administração Pública e os particulares, com regência prioritária por norma de direito privado.

Segundo Justen Filho (2021), a distinção entre instrumentos de contrato e outros documentos escritos que formalizam a avença é meramente formal. O instrumento de contrato, destina-se especificamente a padronizar e documentar a avença, caracterizando-se pela completude e minúcia no detalhamento das condições pactuadas.

A lei nº 14.133/2021 inovou ao trazer expressos os objetivos que são os alvos pretendidos com a licitação. Na condução dos processos administrativos de seleção de fornecedores, prestadores de serviços e demais contratados, a Administração Pública não se pauta pelo intuito de celebrar um ajuste qualquer. O contrato não é o fim em que tudo se justifica (DI PIETRO, 2021).

Em que pese o fato do 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).

3. METODOLOGIA

Para o alcance do objetivo proposto nesta pesquisa, optou-se por realizar um estudo de caso único (YIN, 2015), com uma abordagem qualitativa pois há aceitação explícita da influência de crenças e valores sobre a teoria (GÜNTHER, 2006). A escolha estratégica para a investigação empírica de fenômenos contemporâneos se deu em um contexto do mundo real (YIN, 2015), com

vistas a captar múltiplas perspectivas encontradas pelos gestores, fiscais técnicos e administrativos, a partir de suas experiências individuais na gestão e fiscalização contratual em organizações militares.

Para a caracterização dos respondentes, por conveniência e oportunidade do entrevistador, foram selecionadas OM localizadas no Estado do Rio de Janeiro que realizaram obras de 2018 a 2021; e por terem realizado obras por intermédio da modalidade de licitação concorrência, pois elas atingem contratos superiores à R\$ 1.300.000,00.

Para a garantia da validade do constructo, utilizou-se várias fonte de evidência: a análise documental dos processos licitatórios; 09 (nove) entrevistas semiestruturadas com 3 (três) gestores de contratos, 3 (três) fiscais administrativos e 3 (três) fiscais técnicos, além de 2 (dois) questionários eletrônicos. A validade interna é apenas para estudos explicativos ou causais e não para estudos descritivos ou exploratórios (YIN, 2015). Quanto à validade externa, a teoria usada no projeto inicial formou a base para uma generalização analítica. Dessa forma, os resultados do estudo de caso poderão ser usados para tratar novas situações (YIN, 2015).

As entrevistas foram conduzidas em conformidade com o que preceitua o Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos e aprovado pelo colegiado da instituição de ensino na qual o entrevistador faz parte. Das entrevistas, 06 (seis) foram realizadas presencialmente e 03 (três) realizadas de modo remoto por meio da ferramenta digital de comunicação *Zoom*, o que não representou qualquer prejuízo na interação entrevistador-entrevistado.

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

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

Para o tratamento dos dados, foi utilizada a análise de conteúdo (AC) que é um conjunto de técnicas de análises das comunicações (BARDIN, 1977), além de ser um método de análise de texto desenvolvido dentro das ciências sociais empíricas (BAUER; GASKELL, 2004). Apesar de sua

pretensão de generalidade, a análise de conteúdo tem algumas limitações inerentes (KRIPPENDORFF, 2018). Na pesquisa, por se tratar de um estudo de caso único o trabalho não permitirá generalizações.

Após a codificação, que é o passo de descrever as unidades de registro ou classificá-las em termos das categorias dos construtos analíticos escolhidos (KRIPPENDORFF, 2018), procedente da realização da análise de conteúdo, a construção de um *corpus* garantiu a eficiência que se ganha na seleção de algum material para caracterizar o todo (BAUER; GASKELL, 2004).

A priori, por mais que não sejam estabelecidas hipóteses nas pesquisas qualitativas, certas categorias precisam ser criadas, ainda que não sejam definitivas e únicas (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011). Nesse sentido, pontua-se que a classificação das categorias foi o recurso didático utilizado para facilitar e auxiliar a interpretação, uma vez que as duas categorias emergiram com o aprofundamento das leituras que embasaram o referencial teórico.

Na tentativa de suavizar o entendimento dos construtos governança e gestão que, por vezes, se confundem, o quadro 1 sintetiza os principais atributos extraídos da literatura.

Quadro 1 – Principais construtos da pesquisa

Construtos	Atributos	Fonte
Governança	governança pública tem um aspecto exclusivamente gerencial, cujo objetivo foi tornar a administração mais flexível e os administradores, mais motivados.	Bresser Pereira (2007)
	Na governança pública os gestores têm sua responsabilidade sobre bens que pertencem à sociedade e cuja gestão deve ser feita com elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça.	Matias-Pereira (2009)
	processo pelo qual os problemas são resolvidos coletivamente e as necessidades da sociedade são atendidas.	Osborne (2010)
	governança pública organizacional é a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.	TCU (2020)
	compromisso da alta administração na estruturação dos mecanismos e instrumentos de governança, exigem uma análise profunda do contexto.	Brito (2021)
Gestão	existe um fluxo interminável de histórias de má gestão que resultam de contratos mal administrados.	Osborne (2010)
	gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos.	TCU (2013)
	compreende a atividade de gerenciamento, em sentido amplo, e exige a prática de atos voltados à adoção de estratégias e ações que garantam a perfeita execução do objeto gerido.	Vieira (2014)
	O Brasil está evoluindo, seja por meio da publicação de normativos e manuais que abordam o tema, seja pela incorporação gradativa de boas práticas afetas aos mecanismos liderança, estratégia e controle.	Altounian, De Souza e Lapa (2020)

Fonte: Elaboração própria

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

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nas contratações públicas, as Forças Armadas estão regidas pelas legislações que alcançam todos os órgãos da administração pública federal, e para cumprir seu papel constitucional ela seguirá o que determina as regras e regulamentos atinentes às aquisições e contratos públicos. As legislações que tratam do assunto fiscalização de contratos administrativos são as leis nº 8.666/1993 e 14.133/2021, além da Instrução Normativa nº 05/2017, que é responsável pela contratação de serviços terceirizados na administração pública federal, e outras correlatas.

Quando perguntado para os alunos do estágio de fiscalização e contratos quem estava trabalhando na área de licitações e contratos ou atividade correlata, 151 responderam que não trabalhavam, ou seja, a maioria que estava se capacitando não tinha nem perspectiva de trabalhar no setor, de acordo com o gráfico 1.

Gráfico 1 – Percentual de capacitação no Estágio de Fiscalização de Contratos



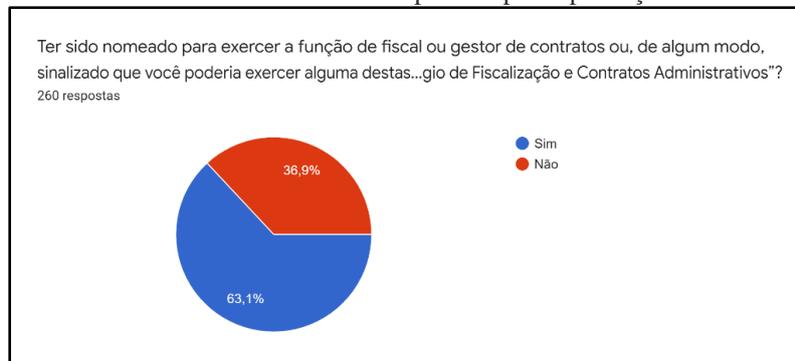
Fonte: Elaboração própria

Dos respondentes (260), 55,9% nunca exerceram a função de gestor ou fiscal de contratos administrativos. Ressalta-se que para trabalhar como gestor ou fiscal administrativo de contratos não é necessária, até então, formação específica. A nomeação dos gestores e fiscais trata-se de um poder discricionário do Titular/Ordenador de Despesas.

Nesse sentido, ter sido nomeado fez com que os futuros fiscais/gestores de contratos procurassem a capacitação para o exercício da função. O gráfico 2 reflete o aumento na procura pelo

estágio de fiscalização de contratos.

Gráfico 2 – Aumento da procura por capacitação



Fonte: Elaboração própria

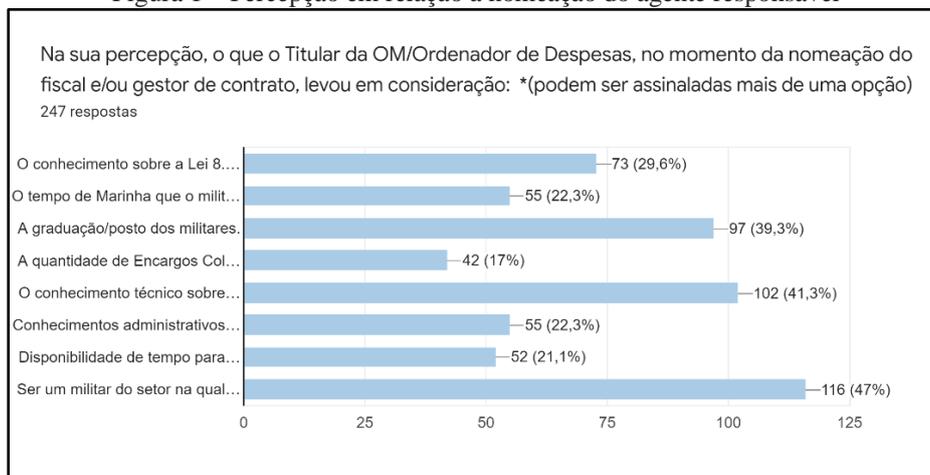
Extraí-se dos questionários que a indicação ou nomeação faz com que os agentes responsáveis nomeados, normalmente, busquem a capacitação. Por outro lado, quando se fala em fiscalização em obras dentro da instituição a situação parece ser diferente. Dos 09 entrevistados (gestor, fiscal técnico e fiscal administrativo), apenas um havia realizado um curso de capacitação dois anos antes. Este acabou sendo nomeado para ser gestor de contrato de uma obra que o custo passou de R\$ 5.000.000,00. Os demais entrevistados sequer sabiam que existiam cursos de capacitação dentro da própria Força.

Das funções que podem ser desempenhadas pelos agentes responsáveis, na percepção dos que realizaram o estágio, 60,3% (155) disseram que a fiscalização administrativa era a mais complexa de todas, seguidas da gestão 56,4% (145) e fiscalização técnica 54,5% (140). Como os respondentes poderiam responder mais de uma pergunta do questionário, percebe-se que mais da metade dos alunos enxergam todas as funções complexas.

Quando o assunto é obra pública, o problema é potencializado pois cerca de 88% dos 257 respondentes dessa pergunta pertencente ao questionário classificam as atribuições de fiscalização de obras de muito complexa a extremamente complexa.

Embora os agentes responsáveis acreditem que sejam complexas as funções de gestor e fiscais administrativos de contratos, sua nomeação não depende apenas disso. Normalmente, as nomeações partem das percepções de cada Titular da Organização/Ordenador de Despesas. A figura 1, demonstra que, na visão dos respondentes, os tomadores de decisão baseiam-se empiricamente em suas experiências para a escolha do gestor/fiscal.

Figura 1 – Percepção em relação a nomeação do agente responsável



Fonte: elaboração própria

Depreende-se que quanto maior é seu posto/graduação (97 respostas), o conhecimento sobre o objeto fiscalizado (102) e ser um militar do setor no qual será realizada a fiscalização (116), maior a probabilidade de ser nomeado para as funções. No mesmo sentido, o achado é corroborado pelas falas de E1 “por ser uma oficial mais antiga e ele confiar em mim, e outra que já estou envolvida com assunto de gestão e ele achou que seria a pessoa indicada ideal para assumir a função.” e do E2: “porque eu era encarregado da obra era de ampliação de uma oficina de manutenção de um [sigilo] sob minha responsabilidade e eu era o mais antigo... mais antigo do grupo e fui o gestor né”.

No que concerne a percepção dos alunos quanto à complexidade da temática fiscalização e contratos administrativos, cerca de 80% (gráfico 3) dos que saíram capacitados do referido estágio não se sentem capacitados para desempenhar a função de gestor e/ou fiscal de contratos administrativos.

Gráfico 3 – Percentual de capacitação no Estágio de Fiscalização de Contratos



Fonte: elaboração própria

Infere-se que parte desse sentimento vem da falta de conhecimento das diversas normas, leis e, principalmente, do manual de fiscalização de contratos (cerca de 69% desconhecem a existência do manual), conforme gráfico 4, o que pode acarretar em prejuízos para a Administração Pública.

Gráfico 4 – Conhecimento do Manual de Fiscalização de Contratos



Fonte: Elaboração própria

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

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

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou identificar e analisar os desafios encontrados na gestão e fiscalização de contratos administrativos a partir da interpretação dos agentes responsáveis. A partir das triangulações realizadas, a pesquisa atingiu seu objetivo pois foi possível entender os desafios encontrados pelos

agentes responsáveis, tanto para aqueles que ditam a governança da organização quanto para os que gerenciam e fiscalizam os contratos administrativos.

Releva mencionar que os entrevistados poderiam se inscrever em cursos de capacitação internos e solicitar o custeio de cursos externos aos seus respectivos Ordenadores de Despesas, mas não o fizeram. Assim, depreende-se que eles não imaginavam as dificuldades que se apresentariam durante a execução e fiscalização ou que suas formações acadêmicas já eram suficientes para o desempenho da função.

Em 2022, a elaboração do Manual de Fiscalização foi considerada um importante marco para a instituição, mas de acordo com dados extraídos do questionário, 35% dos respondentes informaram que o manual ainda carece de um *checklist* para facilitar o fiscal/gestor. Este fato pode ser encarado como uma oportunidade de melhoria para os responsáveis pela governança da Força.

Percebe-se que existem desafios na área da gestão a serem superados, principalmente, no que tange à capacitação e treinamento para o desempenho da função na fiscalização de contratos administrativos atinentes à obras, pois estas, por suas características peculiares, são mais complexas e normalmente envolvem quantias vultosas.

As falas dos agentes responsáveis coadunadas com os questionários eletrônicos jogaram luz sobre o papel dos gestores e fiscais, pois demonstrou que a instituição evoluiu no assunto, embora existam diversas oportunidades de melhorias, quais sejam: a questão da capacitação, a inclusão de um *checklist* padrão ao manual existente e a ausência de critérios objetivos para orientar os Ordenadores de Despesas na escolha desses agentes

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

Quanto à limitação do estudo, destaca-se o baixo número de respondentes para o questionário que investigava a percepção sobre o manual de fiscalização, o que poderia dar maior robustez ao *corpus* construído.

Recomenda-se para estudos futuros, a inclusão de entrevistas com os representantes legais das empresas contratadas e ordenadores de despesas de modo a ampliar a percepção de todos os envolvidos na contratação pública; e a realização de um estudo de caso múltiplo envolvendo a Marinha, o Exército e a Força Aérea, de maneira a identificar se existem diferenças em relação à fiscalização de contratos administrativos.

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.

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.

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

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

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

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

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

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

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

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília, 2016.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017.

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. **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, 2021.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, 1995.

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

BRITO; Isabella. **Governança em Contratações Públicas: A Transformação passa Pelos Meios.** Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: 18 Jun 2021

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.

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.

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

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

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.

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

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

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.

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

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

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

MOZZATO, Anelise., GRZYBOVSKI, Denise. **Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios**. RAC, v. 15, n. 4, pp. 731-747, Jul./Ago, 2011.

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.

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.

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

THORSTENSEN, Vera; NOGUEIRA, Thiago. **Governança Pública: a evolução do tema na OCDE e as diretrizes para o Brasil**. WORKING PAPER 532 – CCGI. N. 27, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Dez passos para a boa governança**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2a. Edição, 2020.

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

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