



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2021

RÓDILY FERNANDES **PAZ**, Cap Av

Capacitação dos Fiscais de Contrato da FAB: Competências essenciais para uma
gestão eficiente, eficaz e efetiva

Rio de Janeiro

2021

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2021

RÓDILY FERNANDES **PAZ**, Cap Av

Capacitação dos Fiscais de Contrato da FAB: Competências essenciais para uma
gestão eficiente, eficaz e efetiva

Trabalho de conclusão de curso apresentado
no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da
Aeronáutica como requisito parcial para
aprovação no Curso de Pós-graduação em
Gestão Pública com ênfase em Projetos e
Processos.

Linha de Pesquisa: Administração Militar
Orientador: Maj Av Antonio Pereira
Damasceno Neto

Rio de Janeiro

2021

RÓDILY FERNANDES PAZ, Cap QOAV

**Capacitação dos Fiscais de Contrato da FAB: Competências essenciais para uma
gestão eficiente, eficaz e efetiva**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da
Aeronáutica.

Aprovado por:

Wellington Azevedo dos Santos, Maj Inf
EAOAR

Antonio Pereira **Damasceno** Neto, Maj Av
EAOAR

Rio de Janeiro
2021

RESUMO

A fiscalização de contratos administrativos na Força Aérea Brasileira (FAB) tem se mostrado um desafio para todas as autoridades competentes e para os agentes designados pela especificidade dos conhecimentos e habilidades requeridos. O presente ensaio propõe que o desenvolvimento de competências essenciais aos fiscais de contrato, resulte em um planejamento, fiscalização e execução mais eficiente, eficaz e efetiva nos contratos administrativos da Força Aérea Brasileira. Inicialmente, esta tese é alicerçada na gestão de competência para designação dos fiscais, visto que a gestão e a fiscalização calcada em conhecimento técnico e competências pode atuar de forma mais eficiente e oportuna perante eventuais alterações ou desvios que ensejem danos à execução contratual. O segundo argumento é sustentado pelo fato de que o futuro fiscal quando é capacitado desde a fase de composição da equipe de planejamento da contratação, evita posteriores incongruências entre as demandas esperadas pela Organização e o previsto no contrato por meio de uma gestão eficiente, eficaz e efetiva. Logo, mostra-se essencial que o Comando da Aeronáutica (COMAER) determine que os fiscais de contrato sejam capacitados, antes de serem designados para a função, evitando assim desperdícios, multas contratuais e danos ao Erário. Além disso, os agentes designados pela Administração devem ser orientados a buscarem o conhecimento para o desenvolvimento das competências necessárias ao cumprimento de suas funções como fiscais de contrato. Assim, o Comando da Aeronáutica economizará recursos da União, além de potencializar com responsabilidade as despesas em contratos com terceiros.

Palavras-chave: Contratos Administrativos. Fiscalização. Gestão de Competências.

1 INTRODUÇÃO

Das diversas funções que os militares são designados para exercer ao longo de sua carreira, uma delas chama a atenção pela sua complexidade quanto à responsabilização em nível individual e organizacional: a de fiscal de contrato. Tal função, inerente não só ao âmbito militar, bem como a toda Administração Pública, carrega em si mesma um escopo de atuação que se estende além de uma mera formalidade. Exige que o agente dela investido participe de todas as etapas do processo contratual.

Nesse contexto, as normas em vigor, em especial a Instrução Normativa MP nº 05/2017, têm sido enfáticas sobre a importância de uma atuação ativa, eficiente e precisa dos fiscais, a fim de evitar ou minimizar possíveis danos. Nesse sentido, a escolha e designação de um fiscal de contrato devem levar em conta as competências necessárias para o exercício da função, o que inclui, dentre outros, a aplicação de aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos (BRASIL, 2017).

Entretanto, ao se observar o cotidiano multitarefa e multidisciplinar dos militares da Aeronáutica, o que se percebe é um movimento facultativo de capacitação individual somado à falta de uma diretriz específica que estabeleça a obrigatoriedade de conhecimentos prévios nessa área.

Refletindo sobre as possíveis consequências dessa característica, o presente ensaio pretende mostrar que o desenvolvimento de competências essenciais aos fiscais de contrato, resulte em um planejamento, fiscalização e execução mais eficiente, eficaz e efetiva nos contratos administrativos da Força Aérea Brasileira.

A proposta acima descrita é alicerçada na gestão de competência para designação dos fiscais, visto que a uma gestão conduzida por um fiscal com conhecimento técnico e administrativo sobre o assunto, resulta em uma fiscalização com padrões de excelência, mitigando, portanto, vícios que possam colocar em risco a execução contratual.

Ademais, a tese defendida se sustenta em um eficiente, eficaz e efetivo processo de planejamento, fiscalização e execução dos contratos, pois ao ser designado, o futuro fiscal, capacitado antes da fase de composição da equipe de planejamento da contratação, evita posteriores incongruências entre as demandas esperadas pela Organização e o previsto no contrato.

2 DESENVOLVIMENTO

Nos últimos anos, é crescente a demanda da Força Aérea por contratos com empresas privadas, exigindo cada vez mais de fiscais de contrato capacitados para o desempenho de suas funções. Cabe a autoridade competente designar agentes preparados e garantir que esses profissionais detenham conhecimento suficiente para exercer tal função. Com a capacitação adequada, o desenvolvimento do trabalho do fiscal de contrato desde a fase de contratação torna-se muito mais eficiente, eficaz e efetivo, resguardando a Administração de possíveis erros que possam acarretar pagamento de multas e danos ao Erário, conforme mostrado a seguir.

2.1 Gestão de Competências

Atualmente, a gestão de competências é um assunto bastante difundido na Administração Pública e pode ser aplicado no desenvolvimento das características pessoais dos fiscais de contrato para o alcance de objetivos e resultados esperados pela Organização.

A origem desse termo surgiu em 1973, nos Estados Unidos, com a publicação *Testing for Competence rather than Intelligence* de McClelland (1973). Nessa obra, o autor estruturou o conceito de competências como sendo um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA). Após McClelland, diversos autores americanos e europeus, principalmente franceses, como Zarifian e Le Boterf, fizeram publicações de grande importância sobre a gestão de competências. No Brasil, o tema ganhou destaque através de pesquisadores brasileiros como Fleury e Fleury e Chiavenato.

Para Chiavenato (2016, p. 189), o termo competência pode ser compreendido como “saber fazer (conjunto de informações, conhecimento e experiências), querer fazer (motivação, vontade e comprometimento) e poder fazer (ferramentas, equipamentos e local de trabalho adequados)”. Fleury e Fleury (2001, p. 187) associam a noção de competência “[...] a verbos como: saber agir, mobilizar recursos, integrar saberes múltiplos e complexos, saber aprender, saber engajar-se, assumir responsabilidades, ter visão estratégica”.

Das definições acima adotadas, pode-se inferir que o agente da mudança precisa ter atitude. Um arcabouço de conhecimento teórico do assunto, por si só, não lhe dá as ferramentas necessárias para o desenvolvimento das competências em sua área de atuação. Akamine também retrata que “a competência permite ao membro ter autonomia, agregar valor e superar metas, tornando-se agente de mudança e de inovações” (AKAMINE, 2014, p. 14).

Do ponto de vista legal, o desenvolvimento de competências deve ser buscado por todos os fiscais para que seja evitado qualquer tipo de atos em desacordo com os preceitos previstos em lei. A Lei nº 8.666, em seu artigo 82 dispõe que os agentes administrativos que praticarem tais atos sujeitam-se às sanções previstas, bem como responsabilização civil e criminal que seu ato ensejar (BRASIL, 1993).

O Manual de Contratações Públicas do COMAER dá orientações sobre a composição da fiscalização de contratos administrativos:

3.1.1 A fiscalização será exercida, **preferencialmente**, por agentes da Administração selecionados pelos conhecimentos administrativos e técnicos que os capacitem à realização das ações de acompanhamento e de fiscalização dos instrumentos contratuais, em conformidade com o disposto nesse manual (BRASIL, 2020, p. 40, grifo nosso).

Do disposto na legislação, pode-se concluir que se trata de dois diferentes ramos do conhecimento, quais sejam o administrativo e o técnico. O conhecimento técnico é inerente a carreira específica do militar. A Força Aérea possui em seus quadros as mais diversas carreiras relacionadas às suas atividades meio e fim, tais como aviadores, infantes, médicos, dentistas, pedagogos, dentre outros, que possuem formação técnica ou acadêmica e aplicam seus saberes nas tarefas diárias. Em relação aos conhecimentos administrativos, nota-se uma carência de conhecimento. Seria necessário, portanto, um aprofundamento do conhecimento ainda nas escolas de formação e, também, durante os cursos de especialização e aperfeiçoamento, por se tratar de um tema que requer atualização frequente.

Além disso, espera-se que as autoridades competentes escolham, para assumir tal responsabilidade, militares com conhecimentos administrativos prévios, que no mínimo, tenham realizado o Curso de Fiscalização de Contratos Administrativos e que possuam atributos técnicos suficientes para conhecer e gerenciar um contrato administrativo.

Infelizmente o observado na prática é o inverso. Pelo fato do Manual de Contratações da FAB não tornar obrigatória e sim “preferencial” a seleção do fiscal

pelo conhecimento administrativo, inicialmente se designa o militar para a função de fiscal para então indicá-lo em algum curso de especialização na área. Dessa forma, percebe-se que os preceitos da gestão de competência – conhecimentos, habilidades e atitudes – não estão sendo bem empregados, denotando falta de planejamento e conhecimento das implicações legais advindas de qualquer negligência por parte de um fiscal desqualificado na gestão de um contrato público, o que pode vir a causar, inclusive, danos ao Erário.

2.2 Eficiência, Eficácia e Efetividade

Um contrato administrativo bem estruturado e gerido dificilmente trará problemas para a Administração. Quando os fiscais se antecipam aos problemas contratuais e são eficazes e eficientes no uso dos recursos públicos, todos os envolvidos ficam satisfeitos: órgão executor, organização apoiada e empresa contratada (MAXIMIANO, 2012). Para que sejam efetivos, o fiscal do contrato e a organização precisam tomar ações organizadas e planejadas de acordo com as políticas e diretrizes públicas em vigor (CHIAVENATO, 2016), de forma que tragam benefícios para os usuários dos serviços.

Para Maximiano (2012, p. 6), “Eficiência é a palavra usada para indicar que a organização utiliza produtivamente, ou de maneira econômica, seus recursos”, enquanto eficácia, “é a palavra usada para indicar que a organização realiza seus objetivos” (MAXIMIANO, 2012, p. 5). No mesmo sentido, Oliveira (2008, p. 44) propõe que eficiência “É a otimização dos recursos – humanos, financeiros, tecnológicos, materiais, equipamentos – para obtenção dos resultados esperados pelas organizações”, sobre eficácia, o autor se refere a fazer aquilo que precisa ser feito para o alcance dos objetivos. Eficiência e eficácia devem ser almejadas pelas organizações para o alcance dos resultados na gestão dos contratos.

Além dos conceitos acima descritos, outro conceito surgiu na Administração Pública com o intuito de aferir os resultados que uma ação pode trazer benefícios para os usuários. Segundo Castro (2006, p. 5), a efetividade “é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada”. Na verdade, a efetividade tem relação com o impacto da ação executada em virtude da avaliação das transformações ocorridas (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013).

Segundo a IN MP nº 05, o planejamento, fiscalização e execução eficientes devem ser buscadas desde a fase inicial até fase de fiscalização e execução (BRASIL, 2017). É sabido que qualquer imprevisto no contrato pode resultar em dano grave à Instituição. Bento (2019) diz que o fiscal pode ser responsabilizado tanto na esfera disciplinar quanto na civil, sendo o responsável pelo reparo dos prejuízos causados ao Erário. Além disso, Lima culpa a ineficiência apresentada na fiscalização dos contratos à falta de capacitação dos agentes administrativos e cita alguns exemplos de desperdícios dos recursos públicos:

[...] através dos pagamentos de multas e juros contratuais, na péssima qualidade do objeto entregue e na inexecução contratual, que muitas das vezes leva a perda de parte do orçamento destinado para as instituições públicas” (LIMA, 2018, p. 6).

Complementando o que foi dito acima, cabe destacar o trecho descrito por Bento:

A fiscalização contratual não envolve apenas o aspecto da legalidade, isto é, se as ações estão de acordo com a lei e os regulamentos pertinentes. Envolve também as dimensões de **eficiência, eficácia e efetividade**, ou seja, implica verificar se estão sendo produzidos os resultados esperados, a um custo razoável, se as metas e objetivos estão sendo alcançados e se os usuários estão satisfeitos com os serviços que lhes são prestados (BENTO, 2019, p. 10, grifo nosso).

Nesse sentido, para serem eficientes, eficazes e efetivas, as organizações militares e os agentes designados fiscais de contrato devem buscar de forma preventiva e proativa o planejamento, a execução e a fiscalização dos contratos administrativos, levando em conta a capacitação dos fiscais; a observância da conveniência e oportunidade da contratação e os custos e benefícios que a contratação de terceiros trará para os usuários do serviço público. Sem conhecer o que é preciso saber e como é preciso agir perante as situações, o militar designado fiscal de contrato eventualmente colocará em risco o alcance de quaisquer umas das três dimensões – eficiência, eficácia e efetividade.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de previamente capacitar o militar para somente então designá-lo como fiscal, desde a fase de contratação até a execução contratual de forma eficiente pode parecer em uma primeira leitura um tanto óbvia ou simples. Entretanto, a realidade das organizações militares apresenta uma realidade oposta:

em geral, os fiscais são designados por critérios técnicos, mas na ausência de obrigatoriedade legal e de uma diretriz mandatária do COMAER, cabe a cada militar designado para fiscalização buscar individualmente esses saberes tão essenciais ao exercício responsável e eficiente da função.

Como forma de mitigar essa falha administrativa, se apresenta o que a tese em questão propôs: o desenvolvimento de competências, através da realização de preparo específico para os fiscais de contrato, resulta em um planejamento, fiscalização e execução mais eficiente, eficaz e efetiva nos contratos administrativos da Força Aérea Brasileira.

Como primeiro amparo teórico atesta-se que a gestão e fiscalização calcada em conhecimento técnico e competências pode atuar de forma mais eficiente e oportuna perante eventuais alterações ou desvios que ensejem danos à execução contratual. Por conseguinte, o desenvolvimento de competências, através da realização de preparo específico para os fiscais de contrato, resulta em um planejamento, fiscalização e execução mais eficiente, eficaz e efetiva nos contratos administrativos da Força Aérea Brasileira. Espera-se, então, que os conhecimentos adquiridos durante a formação e reforçados durante a especialização e aperfeiçoamento dos militares se convertam em habilidades para lidar com os desafios impostos pela gestão de contratos e que atitudes coerentes e calcadas nas legislações possam ser tomadas por estes fiscais, sempre buscando agilidade, economia de meios e melhoria nos serviços contratados.

Diante das evidências trazidas é fato que o militar designado fiscal também deve - ou deveria - previamente obter as competências que a fiscalização de contratos necessita para o desenvolvimento de uma gestão eficiente eficaz e efetiva.

Por fim, com base nos argumentos apresentados, mostra-se essencial que a Força Aérea, por meio de diretriz específica, determine que os fiscais de contrato sejam capacitados, antes de serem designados para a função, evitando assim desperdícios, multas contratuais e danos ao Erário. Além disso, os agentes designados pela Administração devem ser orientados a buscarem o conhecimento para o desenvolvimento das competências necessárias ao cumprimento de suas funções como fiscais. Assim, o Comando da Aeronáutica economizará recursos da União, além de potencializar com responsabilidade as despesas em contratos com terceiros.

REFERÊNCIAS

- AKAMINE, M. Y. **Gestão por competências na administração pública: características e desafios**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Itapetininga, 2014.
- BENTO, R. F. **As competências básicas e recomendações para capacitação de militares empregados na fiscalização de contratos**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) - Escola de Formação Complementar do Exército, Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Brasília, 2019.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. Diretoria de Economia e Finanças da Aeronáutica. Portaria DIREF nº 4/SUNCOV-1, de 15 de abril de 2020, Aprova o Manual de Contratações Públicas do Comando da Aeronáutica e dá outras providências. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 066, f. 4642, 20 abr. 2020.
- 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, 1993: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/civil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 25 de setembro de 2020.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 5, 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]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 100, p. 90. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 13 de outubro de 2020.
- CHIAVENATO, I. **Administração Geral e Pública: provas e concursos**. 4. ed. São Paulo: Manole, 2016.
- FLEURY, M. T. L.; FLEURY, A. Construindo o conceito de competência. **Revista de administração contemporânea**, Curitiba, v. 5, n. spe, p. 183-196, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-6552001000500010&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 de outubro de 2020.
- LIMA, A. S. C. **A importância da fiscalização dos contratos administrativos no resultado da aplicação dos recursos no âmbito do Exército Brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) - Escola de Formação Complementar do Exército, Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, 2018.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração**: da revolução urbana à revolução digital. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Djalma, de Pinho Rebouças de. **Teoria Geral da Administração**: uma abordagem prática. São Paulo. Atlas, 2008.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186>. Acesso em: 13 de outubro de 2020.