



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA  
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 3/2022

**PRISCILA SANTOS FERNANDES, Cap Int**

**Capacitação Continuada:** estratégia para uma eficiente execução contratual no  
PAME-RJ

Rio de Janeiro

2022

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA  
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 3/2022

**PRISCILA SANTOS FERNANDES, Cap Int**

**Capacitação Continuada:** estratégia para uma eficiente execução contratual no PAME-RJ

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Liderança com Ênfase em Gestão no COMAER.

Linha de Pesquisa: Gestão de Pessoas

Orientador: Raphael Coutinho Stauffer, Maj Int

Rio de Janeiro

2022

**PRISCILA SANTOS FERNANDES, Cap Int**

**Capacitação Continuada:** estratégia para uma eficiente execução contratual no PAME-RJ

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

Aprovado por:

---

Prof. Dr. **André da Costa Gonçalves**  
EAOAR

---

Raphael Coutinho **Stauffer**, Maj Int  
EAOAR

Rio de Janeiro

2022

## RESUMO

O Comando da Aeronáutica, em 2016, iniciou o processo de Reestruturação da Força Aérea Brasileira (FAB), que indicava soluções eficazes de economicidade, concentração das atividades administrativas e foco na atividade-fim da Força. Baseado nisso, o PAME-RJ, responsável pela manutenção de equipamentos do controle do espaço aéreo e pela fiscalização dos contratos firmados para este fim, reduziu sua estrutura administrativa, permanecendo com efetivo técnico, que carece de conhecimento administrativo para desempenhar a função de fiscal de contratos. Nessa conjuntura, este ensaio defende a necessidade de implantar um programa de capacitação continuada aos fiscais de contratos do PAME-RJ para garantir a eficiência da execução contratual. Para tanto, evidencia-se que tanto a complexidade quanto a constante atualização das legislações de licitações e contratos demandam o desenvolvimento de uma ferramenta que permita a captura do conhecimento pelos fiscais de modo a mitigar riscos que gerem desperdício de recursos públicos. Além disso, expõe-se que a rotatividade de pessoal torna necessária uma ação que estimule a partilha do conhecimento, gerando melhoria no desempenho da função de fiscal. Assim, conclui-se que implantar a capacitação continuada, por essa apresentar características que possibilitam a interação dos conhecimentos explícitos e tácitos, garante a eficiência na prática contratual, pois atenua possíveis irregularidades e proporciona aumento na produtividade do militar. Por fim, o programa de capacitação contínua de fiscal de contrato no PAME-RJ pode ser considerado modelo para outras organizações da FAB, contribuindo para o aperfeiçoamento dos gestores envolvidos na fiscalização, e conseqüentemente, permitindo eficiência da execução contratual no âmbito do COMAER.

**Palavras-chave:** Capacitação Continuada. Fiscalização. Contratos Administrativos. Conhecimento.

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2016, o Comando da Aeronáutica (COMAER) vislumbrou a necessidade de uma reformulação organizacional com a aprovação da Diretriz do Comando da Aeronáutica (DCA) 11-53/2016 (BRASIL, 2016), que dispõe sobre a Reestruturação da Força Aérea Brasileira (FAB). No escopo dessa diretriz, foi estabelecida a separação entre as atividades administrativas, executadas pelas Unidades Apoiadoras, e as operacionais, desempenhadas pelas Unidades Apoiadas. Essa distinção de responsabilidades reforça a busca pela excelência na gestão dos recursos administrativos, permitindo que as organizações operacionais se debrucem, essencialmente, nas suas atividades-fim.

Nesse contexto, o Parque de Material de Eletrônica da Aeronáutica do Rio de Janeiro (PAME-RJ), classificado como Unidade Apoiada, possui a responsabilidade de manutenção nos equipamentos de auxílio à navegação aérea, indispensáveis ao funcionamento do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB), celebrando, para esse fim, contratos no Brasil e no exterior os quais totalizam uma execução anual de aproximadamente 350 milhões de reais.

No intuito de atender à Diretriz, o PAME-RJ iniciou a transferência de militares às Unidades Apoiadoras, sofrendo perda de orientação interna para subsidiar as ações de acompanhamento contratual. Essa medida impactou, substancialmente, o desempenho das atividades dos fiscais de contrato, exercidas por militares engenheiros, especializados em suas áreas de formação, mas que, em sua maioria, possuem dificuldades em cumprir, com êxito, a tarefa de fiscalização, por existir uma defasagem de atualização do conhecimento das legislações no tocante a licitações e contratos. É imperativo que exista uma constante reciclagem da temática para que os fiscais executem as atividades, sem prejuízo à administração.

Diante do exposto, identifica-se a necessidade de implantar um programa de capacitação continuada aos fiscais de contratos do PAME-RJ, a fim de garantir a eficiência da execução contratual.

Como embasamento para a tese, tem-se que a necessidade de domínio das legislações, as quais tornam complexos e norteiam o exercício de fiscalização, requer o desenvolvimento de uma capacitação continuada de modo a mitigar os riscos de irregularidades que geram desperdícios de recursos públicos, comprometendo a eficiência da contratação.

Outrossim, no cenário de rotatividade de pessoal, a capacitação possibilita o compartilhamento de experiências construídas entre os fiscais de contratos, promovendo disseminação do conhecimento, aumentando a produtividade individual e melhorando a qualidade das atividades de fiscalização.

## **2 A INTERAÇÃO DO CONHECIMENTO E A EXECUÇÃO CONTRATUAL**

O conhecimento sempre foi uma peça chave na evolução dos anos e, atualmente, com o ritmo acelerado da geração e da disseminação da informação, passou a ser considerado um grande patrimônio da humanidade (MARTINS, 2010).

Segundo Takeuchi e Nonaka (2008), o conhecimento é composto por dois componentes: o explícito e o tácito. O conhecimento explícito é aquele expresso em palavras, compartilhado facilmente aos indivíduos. O conhecimento tácito, por outro lado, é subjetivo e está enraizado nas experiências do indivíduo. Apesar de serem aparentemente opostos, os conhecimentos explícito e tácito são mutuamente complementares, existindo uma interação dinâmica entre eles.

Nessa perspectiva, na função de fiscal de contrato do PAME-RJ, o conhecimento explícito representa os manuais e instruções que regulam e orientam as ações do gestor durante o acompanhamento dos contratos. Já a habilidade individual desenvolvida a partir da experiência do fiscal de contrato, acumulada com o tempo de atuação, representa o conhecimento tácito.

Quando se trata de administração pública, a eficiência refere-se a executar a fiscalização através de meios corretos, com qualidade e baixo custo, controlando a aplicação de recursos financeiros e humanos, concluindo no menor prazo possível e com o menor número de erros (CAMARGO; GUIMARÃES, 2013). Assim, fica evidente que uma execução de fiscalização contratual tem sua eficiência aumentada quando há junção dos dois conhecimentos, ou seja, a constante atualização de legislações afetas e a valorosa vivência prática.

### **2.1 Complexidade das Legislações de Licitações e Contratos**

Os contratos celebrados pela Administração Pública são acompanhados e executados, mediante fiscalização de um servidor designado pela autoridade competente, especialmente para esse fim. O Agente deve ter conhecimento

específico do objeto contratado e atua como representante da Unidade no acompanhamento da execução do instrumento contratual.

Essa fiscalização ocorre do início ao término da vigência do contrato, com o objetivo de atestar o cumprimento de disposições acordadas e identificar eventuais desconformidades. Faz parte também do escopo de atuação do fiscal o assessoramento ao Ordenador de Despesas na adoção das ações de correção conforme art. 67, da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), bem como art.117, da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

Dessa forma, a fiscalização de contratos tornou-se um tema essencial, relevante e indispensável às Organizações Militares (OM). Paralelamente, nota-se um aumento da complexidade dos contratos administrativos, inclusive devido às alterações frequentes na legislação, exigindo conhecimento atualizado do fiscal para exercer uma eficiente execução contratual (SOARES, 2015).

Nessa conjuntura, os fiscais de contratos apesar de terem conhecimento técnico sobre o objeto contratual, normalmente, demonstram conhecimento limitado para identificar e discernir os normativos e padronizações que envolvem as contratações na esfera da Administração Pública.

Vale lembrar que o fiscal deve se manter atualizado das legislações sob risco de obter informações desatualizados ou incompletos, pois a consulta pode ocorrer em determinada norma, sem considerar exceção ou conteúdo importante disposto em outra, prejudicando a eficiência de sua atuação na fiscalização contratual.

Essas deficiências podem ser reduzidas com a adoção de uma capacitação continuada, que permita ao fiscal pleno domínio das regras fundamentais as quais regem o rito contratual e das técnicas jurídicas aplicáveis, de modo a assegurar a sustentabilidade dos atos praticados perante os órgãos de controle, Controladoria Geral da União – CGU e Tribunal de Contas da União – TCU (RIBEIRO, 2014).

A propósito, o papel do fiscal de contratos nas organizações públicas requer conhecimentos heterogêneos, incluindo o domínio da legislação (MARINHO *et al.*, 2018), pois a administração pública tem por obrigação prestar o serviço à sociedade de acordo com as legislações vigentes, buscando a economicidade e a eficiência na utilização dos recursos públicos.

Nesse contexto, Lima (2018) culpa a ineficiência apresentada na fiscalização dos contratos à falta de capacitação dos agentes administrativos e cita alguns exemplos de desperdícios dos recursos públicos, como pagamentos de multas e

juros contratuais, péssima qualidade do objeto entregue e inexecução contratual, levando à perda de parte do orçamento destinado para as instituições públicas.

Dessa forma, diante das complexas e variadas normas e regulamentos que baseiam as atividades exercidas pelo gestor de contrato, nota-se que o fiscal necessita da oportunidade de inserir-se em um programa de desenvolvimento constante, que possibilite acompanhar as atualizações dos procedimentos e peculiaridades acerca de suas ações, permitindo assim prevenção e diagnóstico de possíveis erros e falhas da execução contratual, além de contribuir para a eficiência e economicidade da aplicação dos recursos públicos.

Com isso, a implantação de uma Capacitação Continuada no PAME-RJ se apresenta como uma ferramenta ao processo de captura do conhecimento explícito, pois permite aos fiscais a compreensão das prescrições da legislação aplicáveis às contratações públicas, o desenvolvimento de mecanismos de fiscalização eficazes e o aumento do conhecimento referente a licitações e contratos, para assim mitigar riscos de irregularidades que gerem custos desnecessários afetando a eficiência da prática contratual.

## **2.2 Rotatividade de Pessoal**

Na busca pela excelência de ações administrativas na fiscalização contratual, as Organizações da FAB almejam militares produtivos que desempenhem sua função com responsabilidade e conhecimento, tendo em vista serem responsáveis por acompanhar as atividades administrativas concomitantemente às obrigações técnicas decorrentes de um instrumento contratual.

O PAME-RJ, por ser uma organização de atividades finalísticas da FAB, iniciou a otimização de seu efetivo e de sua estrutura administrativa, reduzindo a quantidade de fiscais designados, sem que diminuísse o quantitativo de contratos. Além disso, descentralizou militares da coordenação dos assuntos afetos a licitações e contratos às Unidades Executoras, permanecendo com efetivo, em sua maioria, composto por engenheiros altamente especializados, que dominam conhecimentos técnicos relacionados aos contratos firmados, mas que carecem de conhecimentos administrativos para atuar de maneira eficiente na fiscalização contratual.

Dessa forma, a rotatividade de recursos humanos, definido por Chiavenato (2002), como o termo utilizado para a flutuação de pessoal entre uma organização e

seu ambiente, pode impactar negativamente a execução dos processos que envolvem a fiscalização, tais como a perda gradativa de eficiência, produtividade individual e prejuízos ao aprimoramento dos processos e da qualidade de seus produtos (DA COSTA, BATINGA; DOS SANTOS, 2014).

Assim, a rotatividade de pessoal causa perda da continuidade do trabalho, desperdiçando a expertise adquirida. À luz da temática desse ensaio, tem-se que o conhecimento tácito é perdido com a rotatividade de gestores colocando em risco os processos de fiscalização por inexperiência, o que resulta em ineficiência, pois gera trabalhadores mais lentos, com baixa produtividade e traz dificuldade na consecução dos objetivos organizacionais (SPECTOR, 2009).

De acordo com Ribeiro (2017), a organização tem grandes prejuízos causados pelo rodízio de pessoal, dentre os quais a evasão do *know-how* - o conhecimento adquirido pela prática - ao perder os profissionais preparados, trazendo insegurança e queda de produtividade ao grupo que permanece. A saída dos militares da OM, que detinham conhecimento tácito do processo de fiscalização, e não tiveram incentivo para a transmissão das experiências com o efetivo, levou consigo todo conhecimento gerado, tornando necessário o início de um novo ciclo de adaptação, treinamento e prática aos militares que permaneceram.

Como medida para sanar os prejuízos causados, é necessária a implantação de um treinamento que estimule o compartilhamento de experiências construídas, através da interação entre os militares, em que serão expostos, tanto a empregos isolados da legislação, quanto a situações que permitam a discussão de problemas e soluções por meio da aprendizagem coletiva (LUCHESE, 2012).

Assim, percebe-se que o desafio do PAME-RJ, frente à nova realidade de redução e substituição de efetivo, é maximizar o aproveitamento do conhecimento e experiências de seus militares, fomentando a transmissão do conhecimento entre os membros da organização para garantir níveis adequados de produtividade e impulsionar a qualidade da atividade desenvolvida (LASPISA, 2007).

Nesse contexto, é necessária a implantação de uma capacitação continuada dos responsáveis pelo acompanhamento dos contratos do PAME-RJ, que permita reduzir os impactos gerados pela rotatividade de pessoal na organização, proporcionando a disseminação de conhecimento tácito, através de discussões de problemas comuns e soluções práticas, permitindo aumento na produtividade do militar e garantindo a eficiência almejada na execução contratual.

### 3 CONCLUSÃO

Como visto neste ensaio, o PAME-RJ é a organização da FAB responsável pelas manutenções indispensáveis ao sistema de controle do espaço aéreo brasileiro, cabendo a seu efetivo a fiscalização dos contratos firmados para atender à sua missão. Para isso, o militar designado, além da expertise técnica, necessita do conhecimento das legislações que norteiam o exercício da fiscalização e do compartilhamento das experiências construídas, inerentes à atividade.

Como forma de permitir a captura desses conhecimentos, esse ensaio defendeu a tese de que a implantação de um programa de capacitação continuada aos fiscais de contratos do PAME-RJ garante a eficiência da execução contratual.

Inicialmente, foi argumentado que a complexidade e as frequentes mudanças nas legislações de licitações e contratos exigem do fiscal sua constante atualização do conhecimento, a fim de mitigar riscos de irregularidades que venham gerar desperdícios de recursos públicos e comprometer a eficiência da contratação. Em seguida, verificou-se que a rotatividade de pessoal dificulta o bom desempenho da função de fiscal de contrato, uma vez que inibe o compartilhamento das experiências práticas entre os militares, o que demonstra a necessidade de uma ferramenta que estimule a disseminação do conhecimento adquirido entre os membros da organização, com o objetivo de permitir o aumento da produtividade do militar, e consequentemente, impulsionar a qualidade das atividades de fiscalização.

Diante das evidências trazidas, nota-se que a aplicação da capacitação continuada, trará benefícios ao PAME-RJ, porquanto permitirá a interação dinâmica entre o conhecimento explícito, através da atualização constante do fiscal de contrato em relação a legislações, normas e jurisprudências vigentes; e o conhecimento tácito, com estimulação do compartilhamento de soluções práticas e vivenciadas pelos militares, garantindo, assim, a eficiência na gestão contratual.

Como consequência prática desse ensaio, o programa de capacitação contínua de fiscal de contrato no PAME-RJ pode ser considerado modelo para outras organizações da FAB, contribuindo para o aperfeiçoamento dos gestores públicos envolvidos na fiscalização, e consequentemente, permitindo eficiência da execução contratual no âmbito do COMAER.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Portaria Nº 551/GC3, de 13 de maio de 2016. Aprova a Diretriz para a Reestruturação da Força Aérea Brasileira (DCA 11-53). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 82, 17 mai. 2016.

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 União**, Brasília, DF, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 01 nov. 2022.

CAMARGO, F. O.; GUIMARÃES, K. M. S. O princípio da eficiência na gestão pública. **Revista CEPPG - Centro de Ensino Superior de Catalão**, v. 16, n. 28, p. 133–145, 2013.

CHIAVENATO, I. **Recursos humanos**. Ed Compacta. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DA COSTA, C. E. S.; BATINGA, D. M.; DOS SANTOS, L. L. P. Impacto da rotatividade de pessoal no desempenho dos processos e na gestão do conhecimento em uma instituição federal de ensino superior In: 1º FÓRUM REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 2014, Paulo Afonso, **Anais [...]**, Paulo Afonso: Fasete, 2014, p. 58-69. Disponível em: [https://www.unirios.edu.br/eventos/forumadm/anais/arquivos/2014/impacto\\_da\\_rotatividade\\_de\\_pessoal\\_no\\_desempenho\\_dos\\_processos\\_e\\_na\\_gestao\\_do\\_conhecime nto.pdf](https://www.unirios.edu.br/eventos/forumadm/anais/arquivos/2014/impacto_da_rotatividade_de_pessoal_no_desempenho_dos_processos_e_na_gestao_do_conhecime nto.pdf). Acesso em: 24 set. 2022.

LASPISA, D. F. **A influência do conhecimento individual na memória organizacional**: estudo de caso em um call center. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento da Universidade de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

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.

LUCHESI, E. S. F. **Gestão do conhecimento nas organizações**. CET–Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.cetsp.com.br/media/117897/nota%20tecnica%20221.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

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

MARTINS, J. M. **Gestão do conhecimento**. Lisboa: Edições Sílabo, 2010.

RIBEIRO, A. L. **Gestão de pessoas**. São Paulo: Saraiva, 2017.

RIBEIRO, F. R. G. A fiscalização dos contratos gerando eficiência na gestão. **Artigo (Especialização) Instituto Brasiliense de Direito Público**, p. 2, 2014. Disponível em:

[https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1413/1/Artigo\\_Fernanda%20Rodrigues%20Gomes%20Ribeiro.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1413/1/Artigo_Fernanda%20Rodrigues%20Gomes%20Ribeiro.pdf). Acesso em: 26 set. 2022.

SOARES, R. J. B. **Enriquecendo a gestão da fiscalização de contratos via gestão do conhecimento: o caso de uma instituição federal de ensino**. 2015. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) – Mestrado de Gestão, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015. f. 17.

SPECTOR, P. E. **Psicologia nas organizações**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

TAKEUCHI, H.; NONAKA, I. **Gestão do conhecimento**. Porto Alegre: Bookman, 2008.