



Gestão e fiscalização de contratos: uma proposta de capacitação, mediante aprendizagem coletiva, na Prefeitura Municipal de Itaguaí – PMI/RJ.

Flávia Cristina de Oliveira Coelho Borges

(Discente do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia – UFRRJ – Seropédica – RJ – Brasil)

Beatriz Quiroz Villardi

(Docente da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – Seropédica – RJ – Brasil)

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública Municipal; Gestão e Fiscalização de Contratos; Capacitação; Aprendizagem Coletiva.

1. Introdução

A Lei n.º 14.133/2021, denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos – LLCA, dispõe no Parágrafo único do seu artigo 11 que, dentre outras atribuições, a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (BRASIL, 2021). Um ano depois, o governo federal editou o Decreto n.º 11.246/2022, que dispõe sobre as regras para a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2022). Considerando que até 2025, o Município de Itaguaí ainda não contava com regulamento próprio, o referido diploma legal será utilizado como parâmetro para fins de comparação entre a GFC executada em nível local e a GFC executada em nível federal.

O Município deve ser entendido como pessoa jurídica de direito público interno e autônoma, considerando sua capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação, nos termos dispostos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Lenza, 2025). É o ente titular de direitos e obrigações, enquanto a Prefeitura Municipal é seu órgão de execução, sem personalidade jurídica própria (Meirelles, 2012). Segundo a Teoria do Órgão, a vontade da pessoa jurídica deve ser atribuída aos órgãos que a compõem, os quais, por sua vez, são compostos por agentes por meio de quem essa vontade é expressa (Di Pietro, 2023).

A partir de observação in loco, percebe-se que o procedimento de Gestão e Fiscalização de Contratos – GFC tem sido realizado de modo intuitivo, com a utilização de normas gerais e de diretrizes repassadas por outros servidores com vivência como gestores e fiscais de contratos e que aprenderam dessa experiência. Essa situação precisa ser sanada.

2. A Situação-problema e as potenciais alternativas de melhoria

A Secretaria Municipal de Educação – SMEDU, foco deste trabalho, conta com um total de 3.604 colaboradores. Sua estrutura organizacional é composta por duas Subsecretarias, que são divididas em departamentos, a fim de viabilizar uma gestão descentralizada, com foco na eficiência na prestação de serviços públicos correlatos à educação básica (ITAGUAÍ, 2025).

A SMEDU é responsável pela gestão de 63 unidades escolares municipais, sendo elas: 17 creches, 3 pré-escolas, e 43 escolas municipais de Ensino Fundamental, que atendem aproximadamente 20.000 alunos por ano contando com um orçamento anual médio de R\$309mi para garantir o funcionamento e manutenção de toda a sua estrutura.

Por meio de levantamento documental do período de 2024 a 2025, realizado pela autora na Subsecretaria de Infraestrutura/SMEDU, verificou-se que estão em vigência 92 contratos formalizados entre janeiro de 2024 até agosto de 2025, que juntos somam R\$ 57.889.918,41. Os referidos contratos são de quatro categorias: aquisição de bens, locação de imóveis, obras e reformas, e prestação de serviços com e sem DEMO (Dedicação Exclusiva de Mão de Obra).

Tabela 1. Categorias de contratos

Categoria de contratos	Número de contratos	Montante (R\$)
Aquisição de bens	74	38.412.271,31
Obras e Reformas	8	18.423.867,77
Prestação de serviços com e sem DEMO	7	681.592,49
Locação de imóveis	3	372.186,84
Total geral	92	57.889.918,41

Fonte: Elaboração própria com base em levantamento documental da Subsecretaria de Infraestrutura da SMEDU (2025).

Cada contrato traz a necessidade legal de designar agentes públicos para executar as funções de gestão e fiscalização (BRASIL, 2021, art. 117). Entretanto, até dezembro 2025 o critério de distribuição da GFC desses contratos na SMEDU ainda não segue uma regra.

Na prática, a maioria dos contratos são distribuídos **por afinidade** entre o objeto contratado e o departamento requisitante, como por exemplo quando da aquisição de material didático e kits escolares, a GFC é direcionada ao Departamento Pedagógico requisitante; mas, por vezes se direciona a GFC dos contratos para servidores **pela disponibilidade** para o exercício da função, ainda que estejam lotados em departamentos que não se correlacionam com o objeto requisitado, como por exemplo o contrato de manutenção de climatizadores, cuja GFC ficou a cargo de uma servidora lotada na Assessoria do Gabinete da Secretaria de Educação e de outra servidora lotada no Departamento de Assistência à Rede.

Assim, na Secretaria Municipal de Educação – SMEDU da PMI, a GFC tem sido realizada, quase exclusivamente, pelo Departamento de Compras e Licitação – DCL, que deveria atuar



somente até a fase de formalização do contrato quando caberia ao DCL entregar uma cópia desse documento, juntamente com orientações acerca de GFC, aos respectivos gestores e fiscais, para acompanhar e fiscalizar o regular cumprimento contratual. Entretanto, essa ainda não é assim praticado na SMEDU da PMI.

Ainda, por observação e interação laboral cotidiana da pesquisadora com os servidores percebeu-se que:

a) O DCL abarcou atribuições que cabe executar aos gestores e fiscais de contratos, tais como: conferir documentos que instruem os processos de pagamento; acompanhar a vigência dos contratos; elaborar o relatório de prestação do serviço para conferência e assinatura pelo fiscal do contrato; formalizar alterações contratuais, como repactuações, reequilíbrio econômico-financeiro, reajustes e revisões.

b) Agentes públicos ainda não contam com referências padronizadas (normas e diretrizes locais) e desconhecem as normativas existentes para atuar nas funções de GFC, o que reflete, conforme relatos, na insegurança desses agentes no exercício da função. A despeito da insegurança percebida para exercer funções de gestão fiscalização, a importância da atribuição e a necessidade de se capacitar ou de aperfeiçoar seus conhecimentos para o exercício dessa função de forma efetiva, ainda não é reconhecida pelo próprio agente designado.

c) A capacitação e treinamento de agentes públicos para o exercício das funções de GFC não tem sido estimulada pela PMI, embora escolas governamentais ofereçam cursos nas modalidades presencial e on-line.

Assim, considerando essa situação-problema vivenciada na PMI da ausência de sistematização e implementação efetiva do Decreto n.º 11.246/2022 entende-se que a publicação de regulamentos e protocolos locais, padronizados e com linguagem didática, somada à oferta de capacitação local específica para o desempenho das funções de gestores e fiscais de contratos pertinente a seu contexto organizacional, viabilizaria a adesão desses servidores. Ofertar capacitação específica se tornaria assim, investimento na busca pela efetividade das contratações públicas locais assegurando uma prestação de serviços públicos de qualidade aos usuários.

A descentralização da GFC praticada na SMEDU apresenta aspectos positivos e negativos. Como um aspecto positivo, os contratos direcionados para gestão e fiscalização pelos departamentos requisitantes reduziria o risco de intercorrências na execução em razão da familiaridade entre o objeto a ser executado e a área de atuação daquele departamento.

Noutro turno, como um aspecto negativo determinados departamentos são sobrecarregados em comparação a outros, em termos de GFC, por demandarem mais de compras públicas. Um exemplo é o Departamento de Nutrição, que gere e fiscaliza contratos de aquisição de gêneros alimentícios, água, gás de cozinha, kits lanche, material de higiene e limpeza, dentre outros. Apesar da baixa complexidade dos objetos, trata-se de compras de grandes volumes, o que demanda extrema cautela na GFC, em especial quanto ao acompanhamento do consumo dos itens e quanto à vigência dos prazos contratuais, a fim de evitar o desabastecimento.



Não obstante a recomendação expressa na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e da alta relevância da GFC, percebeu-se que na Prefeitura Municipal de Itaguaí ainda não se investe de modo contínuo na capacitação dos agentes públicos designados gestores e fiscais de contratos, que aprendem a função na prática e por meio da troca de experiências com servidores que já foram gestores ou fiscais de contratos.

Pelo exposto, para solucionar essa situação indaga-se: como capacitar agentes públicos designados gestores e fiscais de contratos na Prefeitura Municipal de Itaguaí, mediante aprendizagem coletiva? Estabelecendo-se um objetivo final e seis intermediários.

O objetivo final: capacitar agentes públicos designados para o exercício das funções de gestores e fiscais de contratos na Prefeitura Municipal de Itaguaí, mediante aprendizagem coletiva será alcançando seis objetivos intermediários: (i) evidenciar como é realizada a GFC na Secretaria Municipal de Educação da PMI; (ii) identificar as limitações enfrentadas pelos agentes públicos no exercício das funções de gestores e fiscais de contratos; (iii) mapear processos de atividades de GFC; (iv) padronizar o processo de GFC; (v) elaborar regulamentos e protocolos internos para executar a GFC; e (vi) propor capacitação customizada para os agentes públicos designados gestores e fiscais de contratos, pertinente à realidade organizacional.

Os resultados deste trabalho se tornam relevante e oportunos por: (i) promover o desenvolvimento profissional de servidores municipais, mediante aprendizagem coletiva; (ii) minimizar os impactos de uma fiscalização ineficiente, o que afeta a prestação dos serviços públicos; e (iii) regulamentar processo de gestão e fiscalização de contratos na organização examinada.

3. Percurso Metodológico

Trata-se de pesquisa qualitativa aplicada por ser voltada à prática e resolução de um problema concreto, que represente melhoria de um processo, aumento da eficiência e da eficácia do negócio (Marcondes et al., 2017), especificamente a melhoria do procedimento de GFC no âmbito da Prefeitura Municipal de Itaguaí.

Assim, este trabalho em desenvolvimento é de caráter intervencionista, pois para além de descrever o problema, pretende mudar a realidade, a partir do entendimento e diagnóstico de um problema, a proposta de uma solução com um plano de ação e a consequente intervenção, com posterior avaliação dos resultados obtidos (Marcondes et al, 2017). Pretende-se elaborar regulamentos para padronizar o processo de gestão e fiscalização de contratos na organização.

Quanto ao tipo de procedimento a ser realizado, se caracteriza como uma pesquisa-ação, pois envolve a participação ativa dos envolvidos na solução do problema investigado, ou seja, gestores e fiscais de contratos. Trata-se, pois de pesquisa de metodologia participativa na qual os pesquisadores e os participantes representativos do problema estão envolvidos para compartilhar informações, tomar decisões sobre ações transformadoras e aplicar em



iniciativas concretas (Thiollent, 2020). A pesquisa-ação como termo genérico, define qualquer processo que segue um ciclo básico de planejar a melhoria de uma prática; agir para implantar essa melhoria; monitorar e descrever os efeitos dessa ação; e avaliar os resultados obtidos (Tripp, 2005).

O presente trabalho em andamento se realizará mediante a pesquisa-ação colaborativa, uma modalidade que envolve a participação ativa de um grupo a fim de aprimorar a prática, bem como o desenvolvimento mútuo no alcance do resultado (Tripp, 2005).

Caracteriza-se também como pesquisa-ação de *insider* (*insider action research*) que consiste numa forma dinâmica de desenvolver recursos humanos nas organizações e criar conhecimento aplicável por meio de um membro da própria organização (Coghlan e Holian, 2023). Para os autores, a pesquisa-ação de *insider* é diferente da abordagem mais tradicional de um observador-participante, uma vez que o *insider* já pertence à organização antes do início da pesquisa, bem como planeja permanecer após a sua conclusão, enquanto o observador-participante seria um indivíduo inserido temporariamente em determinado meio organizacional.

O trabalho está sendo realizado por pesquisadora, membro da instituição há mais de treze anos, que pretende capacitar agentes públicos como gestores e fiscais de contratos por meio do estímulo à aprendizagem coletiva, através da troca de experiências e vivências de agentes públicos que exercem ou já exerceram essa função, a fim de desenvolver a autoconfiança de novos servidores designados para o exercício das funções, além de incentivar a cooperação organizacional.

Os dados empíricos serão coletados por levantamento documental de registros sobre leis, normas e regulamentos gerais e instrumentos contratuais em vigor; mediante entrevistas, com roteiro, de 9 sujeitos (2 Secretários Municipais, 1 Procurador Jurídico, 4 fiscais – 2 veteranos e 2 novatos – e 2 gestores de contratos); e um diário de bordo das observações do cotidiano feito pela pesquisadora.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 28 fev. 2026.

BRASIL. **Decreto n.º 11.246, de 27 de outubro de 2022.** Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:



https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm. Acesso em: 02 mar. 2026

COGHLAN, D.; HOLIAN, R. *Insider Action Research for Human Resource Development*. **Human Resource Development Review**, v. 22, n. 2, p. 173-179, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1177/15344843231162245> . Acesso em: 02 mar. 2026.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

ITAGUAÍ. **Lei n.º 4.213, de 26 de fevereiro de 2025**. Estabelece a estrutura do poder executivo municipal e dá outras providências. Jornal Oficial de Itaguaí, Itaguaí, n. 1.310, fev. 2025. Disponível em: https://portal.transparencia.itaguai.rj.gov.br/ver20230623/tmp/anexo_diario/461A2B06-4845-4CCB-8D40-C1501406C6791310-REV3.pdf. Acesso em: 11 set. 2025.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. [Arquivo eletrônico].

MARCONDES, R. C.; MIGUEL, L. A. P.; FRANKLIN, M. A.; PEREZ, G. **Metodologia para trabalhos práticos e aplicados: administração e contabilidade**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2017. [Arquivo eletrônico].

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. 910 p.

THIOLLENT, M. **Metodologia Participativa e Pesquisa-Ação na Área da Saúde**. Universidade do Estado de Santa Catarina. Chapecó, 2020. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/https://www.udesc.br/arquivos/ceo/id_cpmenu/770/UDESC_25_09_2020_Thiolleant_16015753248368_770.pdf Acesso em: 08 mar. 2026.

TRIPP, D. **Pesquisa-ação: uma introdução metodológica**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.31, n. 3, p. 443-466, dez. 2005. DOI: 10.1590/S1517-97022005000300009. Disponível em: <http://www.researchgate.net/publication/255601809>. Acesso em: 02 mar. 2026.