



# MANUAL DE ORIENTAÇÕES BÁSICAS

GESTORES E FISCAIS DE CONTRATO

# SUMÁRIO

## Sumário

APRESENTAÇÃO .....	3
1. LEGISLAÇÃO .....	4
2. DESIGNAÇÃO .....	5
3. O GESTOR DO CONTRATO .....	7
Perfil.....	7
Atribuições .....	8
4. O FISCAL DO CONTRATO .....	9
Perfil.....	9
Atribuições.....	11
Contratos de obra e serviços de engenharia.....	13
6. ROTINAS NA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS .....	16
9. REFERÊNCIAS .....	20
10. DISPOSIÇÕES FINAIS .....	21

# APRESENTAÇÃO

A Lei n.º 14.133/2021, conhecida como **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, estabelece as diretrizes e regras que a Administração Pública deve adotar nos processos de contratação e gestão dos contratos, incluindo os deveres de gerenciamento, monitoramento e fiscalização da execução contratual.

Como forma de garantir a transparência, eficácia e legalidade nas contratações públicas, é importante que a Administração Pública destaque servidores para acompanhar todas as fases das contratações. Para tanto deve direcionar esforços para qualificar, orientar e apoiar os servidores na execução das funções de gestão e fiscalização contratual.

Nesse sentido a Prefeitura Municipal de Amontada vem desenvolvendo ações a fim de aprimorar e implementar boas práticas para o gerenciamento dos processos contratuais. Uma dessas ações foi a elaboração deste **Manual de Orientações Básicas**, pensado pela Controladoria Geral do Município em cumprimento do Art. 20 do Decreto Municipal nº 114/24.

Este Manual pretende fornecer orientações gerais e básicas para que os gestores e fiscais de contrato atuem de modo a assegurar a adequada execução dos contratos firmados pelo Município. Assim, por meio de uma atuação diligente, evitando desperdícios, desvios e otimização da utilização dos recursos públicos.



## 1. LEGISLAÇÃO

As atividades desempenhadas pelo gestor e fiscal estão intimamente ligadas a observância de algumas normas, dentre as quais vale destacar:

- Lei Federal n.º 12.527/2011: Lei de Acesso à Informação;
- Lei 14.133 de 2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
- Decreto Municipal n.º 114/2024: Regulamenta no âmbito da Administração pública direta e indireta do município de Amontada, a aplicação da Lei Federal n.º 14.133, de 1º de Abril de 2021, que dispõe sobre a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, na forma que indica, e dá outras providências.

Algumas contratações anteriores podem ainda exigir o conhecimento de algumas leis atingidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos, como a Lei n. 8666/1993 e a Lei n.º 10.520/02.

## 2. DESIGNAÇÃO

Cabe ao responsável de cada pasta designar o fiscal e gestor dos contratos que estão atrelados a sua Secretaria, escolhendo dentre os servidores aqueles que melhor atendam ao perfil.

O gestor e o fiscal de contrato serão designados por meio de Portaria Interna. É importante observar que os servidores que venham a desempenhar esta função estejam cientes da sua designação, de suas atribuições e das peculiaridades de cada contrato, assinando o Termo de Ciência/Responsabilidade. Assim, evita que sejam surpreendidos com a publicação do ato normativo de designação.

A designação formal (Portaria Interna) do gestor e do fiscal deve ser acompanhada com o detalhamento das suas principais atribuições, as quais encontram-se estabelecidas na Lei nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 114/24, incluindo prazos e procedimentos para acompanhamento e fiscalização contratual. Contudo, cada órgão ou entidade da administração pública pode regulamentar essas funções de acordo com as especificidades dos contratos, desde que observem os princípios e normas previstos na legislação brasileira.



Considerando que estas são funções propensas a riscos, deve-se evitar a concentração de ambas as funções em uma mesma pessoa, a fim de evitar a ocultação de erros e ocorrência de fraudes durante o processo de contratação e execução dos contratos, respeitando o princípio da SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES.

Também é importante que não se atribua uma quantidade significativa de contratos a um mesmo fiscal, pois esta prática pode acarretar uma sobrecarga de serviço e comprometer o adequado acompanhamento contratual.

### 3. O GESTOR DO CONTRATO



O gestor do contrato é o representante da administração pública responsável por gerenciar/administrar o contrato em nome do órgão ou entidade contratante.

É sua atribuição principal garantir que as obrigações contratuais sejam cumpridas segundo os termos estabelecidos, verificando o cumprimento das condições pactuadas, entre outras atividades relacionadas à gestão do contrato. Foco na relação contratual.

#### Perfil

Ao designar o servidor para assumir a função de gestor de contrato, o gestor da pasta deve levar em consideração alguns aspectos importantes.

Este deve, preferencialmente:

- Conhecer o assunto do contrato e ter noções de gerenciamento;
- Não estar respondendo a processo de sindicância ou processo administrativo disciplinar;
- Não possuir em seus registros funcionais punições em decorrência da prática de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera do governo;
- Agir com ética, transparência e honestidade em todas as interações relacionadas ao contrato.

## Atribuições

O gestor do contrato deve apresentar uma visão mais abrangente e uma atuação mais administrativa, devendo ter conhecimento detalhado do contrato, suas cláusulas, prazos, obrigações e responsabilidades.



**Planejamento:** O gestor do contrato é responsável por planejar a execução do contrato, estabelecendo metas, prazos e especificações técnicas necessárias para a realização do objeto contratado.

**Acompanhamento da execução:** O gestor supervisiona o andamento do contrato, verificando se as obrigações estão sendo cumpridas de acordo com o estabelecido no contrato e com as informações que o fiscal de contrato fornece.

**Avaliação de desempenho:** O gestor avalia o desempenho do contratado.

**Comunicação:** O gestor do contrato é o responsável por comunicar e solicitar informações aos fiscais de contrato, fornecedores e demais envolvidos no processo.



## 4. O FISCAL DO CONTRATO



O fiscal do contrato é o servidor público designado para ACOMPANHAR “na ponta” os atos executados pelo fornecedor do bem/prestador do serviço. O foco aqui é na execução contratual.

O fiscal acompanha de perto a execução do contrato, ele deve fiscalizar o desenvolvimento dos trabalhos, atestar o recebimento dos serviços ou produtos contratados, solicitar correções ou ajustes quando necessário e emitir relatórios de acompanhamento para subsidiar o gestor do contrato em suas decisões (quando for preciso).

A designação está prevista na Lei n.º 14.133/2021 e no Decreto Municipal n.º 114/24, que disciplinam suas atribuições, responsabilidades, procedimentos e prazos relativos ao acompanhamento e a fiscalização da execução contratual.

### Perfil

A atividade de fiscalização dos contratos administrativos requer que o servidor designado apresente um perfil mais técnico, que detenha conhecimento sobre o objeto contratual as peculiaridades da sua execução.

Ele atuará no acompanhamento direto do contrato, interagindo constantemente com todos envolvidos neste processo, seja com o contratado, com os usuários internos da própria administração ou até mesmo os cidadãos.

Assim, é importante que o gestor da pasta ao escolher o servidor para exercer esta função atente para as seguintes condições:

- O Fiscal deve exercer sua função com confiança, estabelecendo uma relação cordial com o contratado ao mesmo tempo que protege os interesses públicos;
- Integridade, honestidade e responsabilidade são qualidades essenciais;
- É fundamental sempre buscar a eficiência no uso dos recursos, sem comprometer a qualidade dos serviços prestados;
- Deve estar disposto a prestar contas de suas ações e aceitar avaliações, entendendo as expectativas da Administração em relação ao seu papel;
- Colaborar com superiores, subordinados e colegas é vital, promovendo uma reflexão constante sobre o próprio papel e como desempenhá-lo com excelência.

**ATENÇÃO**  
AVISO IMPORTANTE

A Administração não pode colocar terceiros, estranhos a administração, para ser Fiscal de Contrato, mas apenas para assisti-lo e subsidiá-lo, Art. 104, III e Art. 117. da Lei 14.133/21.

**Acórdão 124/2020-TCU-Plenário:** é irregular a nomeação de terceiro estranho à Administração para exercer a fiscalização de contratos, porquanto o art. 67 da Lei 8.666/1993 permite a contratação de terceiros para auxiliar o fiscal, mas não para atuar como tal (TCU, 2020a).



## Atribuições

As funções do fiscal de contrato denotam um perfil mais técnico, de acompanhamento em campo das atividades relacionadas ao contrato.

As principais atividades do fiscal do contrato administrativo são:

**Acompanhamento técnico:** O fiscal é responsável por acompanhar de forma técnica a execução do contrato, garantindo que as especificações técnicas sejam atendidas pelo contratado e determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

**Verificação de qualidade:** O fiscal verifica se os produtos, serviços ou obras entregues estão conforme os requisitos estabelecidos no contrato, realizando inspeções e testes necessários.

**Emissão de pareceres técnicos:** O fiscal pode emitir pareceres técnicos, quando for necessário, que atestem o cumprimento das obrigações contratuais, comprovando a conformidade dos serviços executados ou identificando eventuais não conformidades.

**Registro de ocorrências:** Em caso de problemas ou não conformidades, o fiscal registra as ocorrências e notifica o contratado para que sejam adotadas as devidas correções. Havendo situação que requeira decisão ou providência que extrapole sua competência, deverá informar a seu superior imediatamente.

**Fiscalização documental:** O fiscal do contrato verifica a documentação exigida para comprovar a regularidade do contratado/serviço, como Certidões, ARTs, Medições, Espelho do Almoxarifado etc.

## 5. PRÁTICAS ESSENCIAIS NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS

Na fiscalização dos contratos administrativos devem ser adotados alguns procedimentos básicos, os quais se aproveitam a todas as espécies contratuais. Em virtude da peculiaridade do objeto do contrato, todavia, podem e devem ser tomadas algumas cautelas adicionais.

A providência básica é verificar se o bem que está sendo entregue ou o serviço que está sendo prestado está em conformidade com o que foi contratado pela Administração, se atende em quantidade e qualidade ao descrito no contrato, bem como se apresenta em adequado estado de uso.

Outro cuidado diz respeito ao atesto da nota fiscal, feito quando do recebimento de mercadorias ou em seguida à efetiva prestação do serviço, momento em que devem ser observados os dados relativos à empresa emitente da nota, os itens descritos, a quantidade e o valor unitário e total.

Nos contratos que envolvam fornecimento de bens, é importante que haja a formalização do recebimento dos bens por parte do responsável pela guarda destes, devendo o fiscal manter em seus arquivos cópia deste documento.

Já os contratos de prestação de serviços exigem que o fiscal acompanhe sua execução por todo o período, devendo se inteirar sobre a adequada prestação do serviço e manter o diálogo com a contratada visando sanar possíveis falhas.

## Contratos de obra e serviços de engenharia

Os contratos que envolvem obras e serviços de engenharia muitas vezes detém um objeto complexo e valores bastante expressivos, o que demanda o exercício de algumas cautelas extras aos gestores e fiscais deste tipo de contrato.



Vejamos:

### Gestor:

Verificar mensalmente as medições para **garantir o cumprimento do cronograma físico-financeiro**, assegurando a conformidade entre o planejamento e a execução, visando evitar qualquer tipo de atraso.

### Fiscal:

**Conferir Diário de Obra:** zelar para que a contratada disponha do Diário de Obra no local da execução dos serviços, fazendo com que o mantenha com a formatação padrão combinada e com as folhas devidamente numeradas e assinadas pelas partes. Zelar para que a contratada proceda com as anotações diárias atualizadas no Diário de Obra sobre o andamento dos trabalhos, tais como: indicação técnica, início e término de etapas de serviço, causas e datas de início e término de eventuais interrupções dos serviços, recebimento de material e demais assuntos que requeiram providências e observar a documentação exigida no check list que está na IN 003/2021 da CGM de Amontada-CE.

## Contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra

São contratos voltados para a prestação de serviços contínuos, nos quais se exige que os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços.

Neste não deve haver o compartilhamento dos recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos.



### ATENÇÃO

Diante do risco que envolve este tipo de contratação, a Lei Nº 14.133/2021, em seu art. 121, § 3º, estabeleceu alguns mecanismos para que a Administração assegure o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte dos contratados.

- A verificação do cumprimento destas exigências fica sob encargo dos fiscais de contrato, que devem exigir do prestador que comprove a quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato.

Nos contratos de prestação de serviços continuados que envolvam alocação de pessoal é necessário realizar um controle rigoroso a fim de verificar se a contratada está cumprindo todas as obrigações legais e trabalhistas. Isso é fundamental para evitar que a responsabilidade dos encargos devidos pela contratante recaia sobre a Prefeitura.

A administração pública pode responder de forma subsidiária pelo não cumprimento das obrigações trabalhistas da empresa tomadora do serviço quando restar comprovado que atuou de forma negligente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço. Por este motivo, a adoção de algumas cautelas são imprescindíveis, como a apresentação dos documentos listados no *checklist*, constante nos **Anexos** que estão na IN 003/2021, por parte da contratada.

**Súmula nº 331 do TST**

*IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.*

*V – Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.*



## 6. ROTINAS NA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS



**Planejamento** – Elabore um plano de fiscalização e monitoramento do contrato. Defina as etapas de acordo com o tempo da contratação.



**Organização de documentos** – Organize todos os documentos referentes a formalização e execução do contrato de forma estruturada e digital.



**Acompanhamento físico - financeiro** – Acompanhe o orçamento, a liquidação e pagamento das despesas, assim como, os prazos de entrega do objeto e execução.



**Fiscalização e Monitoramento** – Verificação do cumprimento das disposições contratuais, técnicas, legais e administrativas.



**Registro de Ocorrências** – Registrar, se for necessário, formalmente e de formacronológica os eventos ocorrido durante a execução contratual.



**Encerramento do Contrato** – Realizar uma revisão das pendências a serem corrigidas, elaborar um relatório de conclusão, formalizar a assinatura do termo de encerramento ou requerer o termo de quitação da contratada."

O gestor e o fiscal do contrato devem atuar de forma conjunta e complementar para o desempenho do acompanhamento da execução do contrato. É importante que suas obrigações estejam estabelecidas de forma clara, de modo a evitar a sobrecarga de uma das partes ou até mesmo a negligência quanto a alguma rotina essencial.



## 7. DOCUMENTOS DE APOIO

Para que o gestor e o fiscal de contrato desempenhem suas atividades é necessário conhecer os detalhes da contratação que vão acompanhar e para isso devem buscar conhecer os instrumentos que servem de base para esta.

Dentre estes, como exemplo, é importante ter conhecimento do conteúdo de:

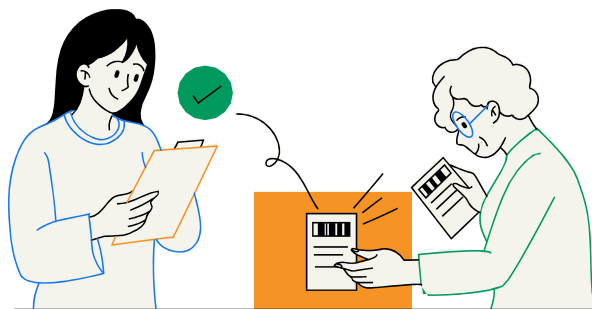
- Contrato assinado e publicado;
- Portaria com nomeação de gestor e/ou fiscal e substitutos;
- TR e demais documentos pré-contratação;
- Orçamento e planilha de custos;
- Cronograma físico-financeiro;
- Proposta da contratada;
- Apostilas e termos aditivos;
- Certidões de habilitação econômica – financeira e social(mensalmente, ao apresentar NF);
- Dados e contato do preposto;
- Relação de máquinas, equipamentos, empregados da contratada, e demais insumos que serão usados na prestação de serviço.

É importante também que o gestor e fiscal mantenham arquivada de forma estruturada toda a documentação comprobatória da execução do contrato, tais como:

- Notas fiscais;
- Comprovação de quitação de obrigações trabalhistas e previdenciárias;
- Valor do empenho;
- Atas, ofícios e e-mails trocados com a contratada;
- Registro de ocorrências;
- Informação acerca dos preços praticados no mercado;
- Registro fotográfico do material recebido ou da prestação do serviço.

## 8. A RESPONSABILIDADE DO GESTOR E FISCAL DE CONTRATO

O servidor designado como gestor ou fiscal do contrato não pode simplesmente recusar a função a menos que alegue uma razão válida, sob o risco de incorrer em insubordinação.



Nesse sentido, seriam justificativas válidas para a negativa a existência de algum impedimento em razão de parentesco com representantes da contratada ou a ausência de conhecimento técnico necessário para fiscalizar o contrato. Em tais casos, é importante registrar essa oposição junto à chefia e assim evitar futuras responsabilizações.

As atribuições dos gestores e fiscais são de extrema importância para a adequada gestão contratual, tanto que a mal desempenho destas pode acarretar a responsabilização do servidor, conforme a seguir detalhado.

**Responsabilidade civil:** o gestor e o fiscal do contrato podem ser responsabilizados civilmente por eventuais danos causados a terceiros devido a ações ou omissões no exercício de suas funções. Se agirem com negligência, imprudência ou imperícia, e isso resultar em prejuízos para a administração pública ou para terceiros, e configurados o dolo ou culpa, eles podem ser acionados judicialmente para reparar os danos causados.

**Responsabilidade penal:** em casos de condutas ilegais ou criminosas, o gestor e o fiscal do contrato podem ser responsabilizados penalmente. Isso ocorre quando há práticas como corrupção, fraude, peculato, concussão, entre outros crimes previstos na legislação brasileira. Caso sejam comprovadas as irregularidades e a participação dos gestores ou fiscais, poderão ser processados criminalmente e, se condenados, sofrerão as penalidades previstas na lei.

**Responsabilidade administrativa:** no âmbito da responsabilidade administrativa, o gestor e o fiscal do contrato estão sujeitos a medidas disciplinares caso descumpram suas obrigações ou cometam infrações no exercício de suas funções. Podem ser alvo de processos administrativos disciplinares, que visam apurar a responsabilidade e aplicar sanções administrativas, como advertência, suspensão, demissão ou até mesmo a cassação de direitos políticos, dependendo da gravidade da infração.

É importante destacar que cada esfera de responsabilidade (civil, penal e administrativa) segue seus próprios procedimentos e requer a devida análise das circunstâncias específicas do caso em questão.

Caso não detenha conhecimento suficiente para solucionar alguma questão que surja, o fiscal e o gestor não podem alegar mero desconhecimento como forma de afastar sua responsabilidade, mas podem acionar outros setores para dirimir eventuais dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual. Assim, sempre que acharem necessário, podem acionar o assessoramento técnico de apoio, Procuradoria do Município ou da Controladoria Geral do Município.

## 9. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021: governança e resultado na execução de contratos administrativos. Disponível em:

<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1814/1908>

BRASIL. Lei n. 8666/1993, Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)

BRASIL. Lei 14.133 de 2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 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)

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Duração, execução, gestão e fiscalização dos contratos. Disponível em:

<https://www.ordemjuridica.com.br/opinioao/duracao-execucao-gestao-e-fiscalizacao-dos-contratos>

PREFEITURA MUNICIPAL DE AMONTADA-CE. Decreto Municipal n.º 114/2024: Regulamenta no âmbito da Administração pública direta e indireta do município de Amontada, a aplicação da Lei Federal nº 14.133, de 1º de Abril de 2021, que dispõe sobre a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, na forma que indica, e dá outras providências.

INSTRUÇÃO NORMATIVA: 003/2021. Dispõe sobre as normas de procedimentos de liquidação e pagamento das despesas realizadas pelos órgãos integrantes da administração público do município de amontada. Disponível em: <https://www.amontada.ce.gov.br/publicacoes.php?id=615>

## 10. DISPOSIÇÕES FINAIS

A Controladoria Geral de Amontada, em cumprimento ao Art. 20 do Decreto Municipal nº 114/24, elabora e disponibiliza este **Manual de Orientações Básicas**. Claro que o Manual não sana todas as dúvidas da Função de Gestor e Fiscal de Contratos, por isso a Controladoria Geral do Município fica a disposição para realizar orientações mais aprofundadas sobre o assunto.

A Controladoria Geral do Município repassará mais orientações diretamente aos Gestores e Fiscais de Contrato de Cada Secretaria, em ordem definida pela própria Controladoria ou a pedido do Gestor da Pasta.

A Lei nº 14.133/2021 introduz importantes mudanças na fiscalização dos contratos administrativos celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública. A reorientação do foco em relação à anterior lei de licitações e contratos, do combate à corrupção para a governança e a eficiência, faz ver com maior realce a importância da fiscalização contratual, confirmada, a esse respeito, como tema de fundamental importância na execução dos contratos administrativos, de forma ainda mais evidente do que ao amparo da legislação anterior.

Exercer a atribuição de fiscal de contrato continua a ser, antes de tudo, uma questão de postura. A postura do fiscal da Administração deve ser essencialmente crítica para garantir que os resultados esperados com a contratação sejam realmente obtidos em benefício do órgão ou entidade contratante. Entre outros aspectos, o fiscal de contrato deve ter consciência de que tem uma responsabilidade individualizada com relação ao cumprimento do contrato avençado, podendo, inclusive, ser responsabilizado individualmente quando do exercício inadequado dessa atribuição. A responsabilização individual do fiscal de contrato é pessoal, sendo independente da eventual responsabilização do ordenador de despesa ou de outros colaboradores da Administração, o que demanda uma postura permanentemente atenta e proativa.

Os Fiscais de Contrato devem ficar atentos com a apresentação dos documentos listados nos checklist, constante nos Anexos que estão na IN 003/2021.

Disponível

em:

<https://www.amontada.ce.gov.br/publicacoes.php?id=615>

Agradecemos a professora Giovanna Garcia, Auditora Governamental da CGE-PI, pela Revisão e Orientação deste Manual.

**Flávio César Bruno Teixeira Filho**

Prefeito de Amontada

**João Lucas Cipriano Pereira de Oliveira**

Controlador Geral do Município de Amontada

**Gleilton Xavier de Freitas (ELABORAÇÃO)**

Coordenador Especial de Auditoria

**Kátia da Costa Ribeiro**

Gerente do Núc. de Proc. da Controladoria

**Tamires Magalhães Monteiro**

Assessora Técnica