

NOTA TÉCNICA APM Nº 04, DE 06 DE FEVEREIRO DE 2026

ÁREA: Administração Pública, Licitações e Contratos, Direito Administrativo Municipal e Controle da Execução Contratual.

TÍTULO: Fiscalização dos Contratos Administrativos (Art. 117 da Lei nº 14.133/2021) – Estrutura Jurídica, Deveres Funcionais e Responsabilidade na Execução Contratual.

REFERÊNCIAS: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 18, 29, 37 e 70. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, especialmente art. 117. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Normas gerais de controle da execução contratual.

PALAVRAS-CHAVE: Fiscalização Contratual. Gestor de Contrato. Fiscal de Contrato. Execução Contratual. Controle Interno. Responsabilidade Administrativa. Eficiência.

1. PREÂMBULO:

A Associação Paulista de Municípios – APM, no exercício de sua missão institucional de orientação técnica, jurídica e administrativa aos Municípios paulistas, apresenta a presente Nota Técnica com o objetivo de estabelecer diretrizes jurídicas e operacionais para a fiscalização dos contratos administrativos, nos termos do art. 117 da Lei nº 14.133/2021.

A evolução do controle externo evidencia que a regularidade formal da contratação deixou de ser suficiente para a validação do gasto público, passando a incidir, de forma central, sobre a execução contratual e a efetiva entrega do objeto.

Nesse cenário, a fiscalização deixa de ser ato meramente protocolar para assumir natureza estruturante, vinculada diretamente à legalidade da despesa, à eficiência administrativa e à responsabilização do gestor público.

A presente Nota Técnica tem por finalidade afastar a compreensão reducionista da fiscalização como simples designação formal de agentes, estabelecendo parâmetros que evidenciem sua natureza técnica, contínua e juridicamente vinculante.

2. CONTEXTO NORMATIVO E A CENTRALIDADE DO PLANEJAMENTO NA LEI Nº 14.133/2021:

O art. 117 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais, designados pela Administração, permitida a contratação de terceiros para assisti-los.

A norma, contudo, não se limita à exigência formal de designação. Ao contrário, insere a fiscalização como elemento integrante da própria estrutura da contratação, vinculando-a à verificação do cumprimento das obrigações pactuadas.

A interpretação sistemática do dispositivo revela que:

- (i) *não há execução contratual válida sem fiscalização efetiva;*
- (ii) *a designação formal não supre a ausência de atuação material;*
- (iii) *a fiscalização integra o dever de controle da Administração sobre o resultado contratado.*

Assim, a fiscalização não é fase posterior ou acessória, mas elemento indissociável da execução contratual.

3. NATUREZA JURÍDICA DA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL:

A fiscalização contratual possui natureza jurídica de dever funcional vinculado, e não de faculdade administrativa.

A omissão na fiscalização configura falha estrutural da Administração, pois rompe o nexo entre contratação e resultado, comprometendo a própria finalidade do contrato administrativo.

Nesse contexto, a atuação do fiscal não se limita à verificação formal de documentos, mas envolve:

- a) *acompanhamento contínuo da execução do objeto;*
- b) *verificação da conformidade técnica e qualitativa;*
- c) *registro sistemático de ocorrências;*
- d) *comunicação de irregularidades;*
- e) *proposição de medidas corretivas.*

A ausência dessas atividades descaracteriza a fiscalização, ainda que haja designação formal de servidor.

4. PREMISSAS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A FISCALIZAÇÃO:

4.1 LEGALIDADE E CONTROLE DA DESPESA

A fiscalização constitui instrumento de garantia da legalidade da despesa pública.

Nos termos do art. 63 da Lei nº 4.320/64, a liquidação da despesa exige a verificação do cumprimento da obrigação, o que pressupõe fiscalização efetiva.

A inexistência de fiscalização adequada compromete a liquidação, tornando irregular o pagamento realizado.

4.2 EFICIÊNCIA E RESULTADO

A eficiência administrativa impõe que a contratação produza o

resultado esperado.

A fiscalização é o mecanismo que assegura essa correspondência, permitindo a correção de desvios durante a execução, e não apenas após sua conclusão.

4.3 RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem reiteradamente afirmado que a ausência de fiscalização configura falha grave, apta a ensejar responsabilização do gestor.

Não se exige demonstração de dolo ou fraude. A mera omissão no dever de fiscalização é suficiente para caracterizar irregularidade.

4.4 SEGURANÇA JURÍDICA

A fiscalização documentada constitui elemento essencial de proteção do gestor, pois evidencia o acompanhamento efetivo da execução contratual.

A ausência de registros transfere ao gestor o ônus da incerteza quanto à regularidade da execução.

5. DISTINÇÃO NECESSÁRIA ENTRE GESTOR E FISCAL DO CONTRATO:

A correta aplicação do art. 117 exige a distinção entre as funções de gestor e fiscal do contrato.

O gestor exerce função de coordenação administrativa, sendo responsável pela condução global do contrato, incluindo aspectos formais e decisórios.

O fiscal, por sua vez, atua diretamente sobre a execução, sendo responsável pelo acompanhamento técnico e pela verificação do cumprimento das obrigações.

A confusão entre essas funções compromete a estrutura de controle, pois concentra responsabilidades sem assegurar a efetividade da fiscalização.

6. DIMENSÃO DA FISCALIZAÇÃO:

A fiscalização somente se legitima quando materialmente exercida.

Isso implica:

- (i) *acompanhamento in loco, quando necessário;*
- (ii) *análise técnica dos serviços ou bens entregues;*
- (iii) *verificação de prazos e cronogramas;*
- (iv) *controle de medições e entregas;*
- (v) *registro formal de todas as ocorrências relevantes.*

A ausência desses elementos revela fiscalização fictícia, incompatível com o regime jurídico administrativo.

7. REGISTRO E DOCUMENTAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO:

O registro sistemático da fiscalização constitui exigência implícita do art. 117.

Não se trata de formalismo, mas de requisito de validade da atuação administrativa, pois permite:

- a) *comprovar o acompanhamento da execução;*
- b) *subsidiar a liquidação da despesa;*
- c) *fundamentar eventuais sanções;*
- d) *proteger o gestor perante órgãos de controle.*

A inexistência de registros impede a demonstração da

regularidade da execução, ainda que o objeto tenha sido aparentemente cumprido.

8. RISCOS DECORRENTES DA FISCALIZAÇÃO DEFICIENTE:

A experiência do controle externo evidencia que a ausência de fiscalização adequada resulta em:

- a) *pagamento por serviços não executados ou executados de forma inadequada;*
- b) *aceitação de objetos em desconformidade com o contrato;*
- c) *impossibilidade de aplicação de sanções por falta de prova;*
- d) *responsabilização pessoal do gestor;*
- e) *rejeição de contas pelo Tribunal de Contas.*

Esses riscos não decorrem de falhas pontuais, mas da inexistência de estrutura de fiscalização.

9. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios adotem:

- (i) *designação formal de gestor e fiscal com atribuições claramente definidas;*
- (ii) *capacitação técnica dos agentes responsáveis pela fiscalização;*
- (iii) *criação de rotinas padronizadas de acompanhamento e registro;*
- (iv) *utilização de instrumentos de controle, como relatórios*

de fiscalização e diários de obra ou serviço;

(v) *integração entre fiscalização, setor jurídico e controle interno;*

(vi) *previsão contratual clara das obrigações e critérios de aferição.*

A adoção dessas medidas não amplia a burocracia, mas assegura a validade da execução contratual.

10. CONCLUSÃO:

A fiscalização dos contratos administrativos não pode ser reduzida a ato formal de designação, sob pena de esvaziamento do próprio regime jurídico das contratações públicas.

O art. 117 da Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração o dever de acompanhamento efetivo da execução, vinculando a legalidade da despesa à verificação concreta do cumprimento do objeto.

Nesse contexto, a ausência de fiscalização não constitui falha secundária, mas ruptura estrutural da contratação, capaz de comprometer sua validade e gerar responsabilização do gestor.

A atuação administrativa responsável exige, portanto, que a fiscalização seja compreendida como função técnica, contínua e documentada, sem a qual não há execução contratual juridicamente sustentável.