

MANUAL DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Com Checklist Prático e Modelo de Relatório de Fiscalização

Lei nº 14.133/2021 |

Instrução Normativa Conjunta nº 002/2024 (PGM/CGM/SEGOV)

1. Apresentação e Objetivo

Este Manual tem por objetivo consolidar, em linguagem prática e aplicável ao dia a dia, as regras, atribuições e rotinas relacionadas à gestão e à fiscalização de contratos administrativos, unificando as orientações constantes da Orientação Técnica de Gestão e Fiscalização de Contratos (elaborada no âmbito do Programa de Integridade) e da Instrução Normativa Conjunta que disciplina os procedimentos de contratação direta e de licitação.

O documento destina-se a gestores de contrato, fiscais titulares e substitutos, equipes de planejamento da contratação e demais agentes públicos com atuação na execução contratual, servindo como referência única de consulta e como instrumento de padronização das rotinas de acompanhamento.

Por que este manual existe?

O acompanhamento contratual é um poder-dever irrenunciável do Estado. A ausência de fiscalização rigorosa não prejudica apenas a Administração: pode recair diretamente sobre o CPF do servidor designado, gerando responsabilização pessoal perante os órgãos de controle.

2. Base Legal

- Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, especialmente os arts. 5º, 6º, 104, 117, 124, 132, 136 e 140;
- Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB);
- Instrução Normativa Conjunta nº 002/2024 (Procuradoria-Geral, Controladoria-Geral e Secretaria de Governo e Gestão) – disciplina os procedimentos de contratação direta e de licitação e a padronização de documentos, com regras específicas sobre gestão e fiscalização de contratos;
- Súmula 331 do TST – responsabilidade subsidiária do ente público em contratos de terceirização de mão de obra;
- Acórdãos do TCU nº 1.632/2009-Plenário, nº 2.342/2016-Plenário e nº 3.114/2010-Segunda Câmara.

3. Conceitos Fundamentais

3.1. Gestão de Contratos

É a coordenação estratégica, administrativa e burocrática da relação contratual. Atua em nível macro, observando a vigência, o saldo financeiro, a necessidade de aditivos, a análise de reequilíbrio econômico-financeiro e a condução dos processos de penalização.

3.2. Fiscalização de Contratos

É o processo de acompanhamento micro, direto, operacional e contínuo. O fiscal verifica diariamente se a quantidade, a qualidade, o modo e o tempo da prestação do serviço ou da entrega do bem estão

rigorosamente em conformidade com o exigido no Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB) e no contrato.

3.3. Segregação de Funções

A Lei nº 14.133/2021 (art. 5º) exige a separação entre quem administra estrategicamente o contrato (Gestor) e quem fiscaliza operacionalmente a execução (Fiscal), como mecanismo de controle interno e prevenção de fraudes.

Aspecto	Descrição
Foco	Macro / estratégico (Gestão) x Micro / operacional e contínuo (Fiscalização)
Responsável	Gestor do contrato x Fiscal técnico, administrativo, setorial ou pelo público usuário
Principais atos	Vigência, saldo, aditivos, reequilíbrio, sanções x Ateste, checklist, recebimento provisório, notificações

4. Indicação, Designação e Vedações

4.1. Requisitos para Indicação

A indicação do gestor, fiscal e seus substitutos cabe ao setor requisitante do objeto (ou a normativo próprio do órgão), observados os seguintes requisitos:

- Vínculo: preferencialmente servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes;
- Capacitação: formação compatível, conhecimento técnico sobre o objeto ou qualificação atestada por escola de governo;
- Ausência de conflito de interesses: vedada a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente (linha reta, colateral até o 3º grau, inclusive por afinidade) de licitantes ou dirigentes da empresa contratada;
- Ausência de vínculo comercial, econômico, financeiro, civil ou trabalhista com a contratada;
- Ficha funcional limpa: sem PAD em curso e sem responsabilização no TCE/TCU por irregularidades.

4.2. Formalização

A designação deve ser formalizada por portaria publicada no Diário Oficial em até 3 (três) dias úteis após a publicação do extrato do contrato (ou concomitantemente à celebração do contrato/instrumento equivalente, conforme a IN Conjunta). O gestor, fiscais e substitutos devem ser cientificados expressamente da indicação antes da formalização, sendo-lhes exigida declaração de que não incorrem em vedação.

4.3. Recusa do Encargo

Atenção

O encargo de gestor ou fiscal não pode ser recusado imotivadamente. Havendo impedimento legal ou deficiência técnica incompatível com a complexidade do objeto, o servidor deve expor formalmente ao superior hierárquico e solicitar substituição nunca simplesmente ignorar ou omitir-se.

4.4. Regras Complementares (IN Conjunta nº 002/2024)

- É obrigatória a designação de gestor e fiscal para toda e qualquer contratação, independentemente da celebração de instrumento contratual formal;
- O fiscal substituto atua nas ausências e impedimentos eventuais ou regulamentares do titular, com as mesmas responsabilidades;
- Para objetos de alta complexidade ou relevância econômica, a gestão e a fiscalização podem ser exercidas por comissão de 3 a 5 membros, sem remuneração;
- É permitida a contratação de terceiros para assistir tecnicamente o fiscal, sem que isso o exima de sua responsabilidade funcional;
- O agente cuja atividade típica envolva manifestação sobre irregularidades na execução contratual não pode ser designado gestor ou fiscal do mesmo contrato (segregação de funções).

5. Atribuições do Gestor do Contrato

Compete ao gestor do contrato, entre outras atribuições:

1. Coordenar a equipe de fiscais (titulares e substitutos), orientando e tirando dúvidas técnicas e administrativas;
2. Coordenar a elaboração de documentos essenciais (ETP, TR) e validar a previsão orçamentária e no plano anual;
3. Acompanhar rigorosamente o cronograma físico-financeiro, o saldo empenhado e o prazo de vigência, antecipando renovações e prorrogações;
4. Organizar reuniões de alinhamento com a contratada e os fiscais;
5. Emitir ordens de fornecimento, de execução de serviço, de paralisação ou de reinício, com ciência dos fiscais;
6. Encaminhar para liquidação e pagamento os processos após validação e ateste do fiscal;
7. Apurar o descumprimento contratual e conduzir o procedimento de aplicação de sanções, ou comunicar a autoridade competente quando a infração exigir declaração de inidoneidade;
8. Instruir o processo de pagamento com a nota fiscal/fatura e documentos comprobatórios, encaminhando ao setor competente;
9. Atestar, a cada exercício financeiro, a disponibilidade orçamentária de contratos plurianuais.

6. Atribuições da Equipe de Fiscalização

6.1. Objetivos Centrais da Fiscalização

- Aferir resultados (foco técnico): avaliar se o serviço foi bem executado e se o material possui a qualidade exigida;
- Verificar a regularidade (foco administrativo): conferir o pagamento de salários, impostos e obrigações previdenciárias, evitando passivo trabalhista para o Estado;
- Instruir o processo (apoio ao gestor): reunir documentação, relatórios e atestos necessários às decisões do gestor;
- Resolver problemas: antecipar-se a conflitos e propor soluções ao gestor para evitar a paralisação contratual.

6.2. Perfis de Fiscalização

Modalidade	Descrição
Fiscalização Técnica	Acompanha in loco a execução do objeto; anota ocorrências, confere notas fiscais, aplica checklists, mede o IMR e realiza o recebimento provisório com atesto da qualidade técnica.
Fiscalização Administrativa	Acompanhamento administrativo, especialmente em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra; verifica mensalmente habilitação, FGTS, INSS e obrigações trabalhistas.
Fiscalização Setorial	Auxilia o fiscal técnico quando a execução ocorre simultaneamente em setores distintos ou unidades desconcentradas do mesmo órgão.
Fiscalização pelo Público Usuário	Pesquisa de satisfação junto aos destinatários finais do serviço, avaliando aspectos qualitativos da entrega.

6.3. Atribuições Fundamentais do Fiscal

Gestão de documentos

- Ter acesso aos autos do processo licitatório, documentos, anexos e cópia do contrato;
- Receber cópias do Aviso/Edital, TR/PB, contrato, proposta e garantia, quando houver.

Controle e ateste documental

- Conferir e atestar notas fiscais, faturas e a manutenção das condições de habilitação;
- Elaborar relatório circunstanciado e realizar o recebimento provisório do objeto.

Fiscalização e cobrança

- Notificar por escrito a contratada, sempre com prazo definido, para correção de falhas, substituição de produtos defeituosos ou repetição de serviços em desconformidade;
- Registrar todas as ocorrências relacionadas à execução, criando histórico claro do contrato.

Comunicação e suporte ao gestor

- Prestar apoio técnico e operacional, fornecendo informações para a tomada de decisão;
- Comunicar ao gestor situações que possam inviabilizar a execução ou que ultrapassem sua competência;
- Informar às autoridades competentes as ilegalidades e irregularidades constatadas.

6.4. Fiscal Substituto e Apoio Técnico

- Fiscal substituto: atua nas ausências e impedimentos do titular, com as mesmas responsabilidades;
- Apoio institucional: em dúvidas técnicas ou jurídicas, o fiscal tem direito de recorrer à assessoria jurídica e ao controle interno (art. 117, §3º, da Lei nº 14.133/2021);
- Auxílio de terceiros: permitida a contratação de empresas ou profissionais especializados para assistir o fiscal em objetos complexos, sem exclusão de sua responsabilidade funcional.

7. Rotina Passo a Passo da Fiscalização

Etapas	O que fazer
Passo 1 – Apropriação do Objeto	Assim que publicada a portaria de nomeação, o gestor e os fiscais devem solicitar e ler integralmente o ETP, o TR/PB e o Contrato. Não se fiscaliza o que não se compreende.
Passo 2 – Reunião Inicial	Antes do início da execução, o gestor convoca reunião com os fiscais e o preposto da contratada, para alinhar o plano de fiscalização, a forma de medição, os formulários de recebimento e o nível de qualidade esperado. Tudo deve ser registrado em ata.
Passo 3 – Abertura de Subprocesso de Acompanhamento	Recomenda-se abrir subprocesso eletrônico vinculado ao processo licitatório original, destinado a arquivar o histórico da fiscalização (atas, notificações, checklists, relatórios mensais).
Passo 4 – Monitoramento Contínuo	Uso de checklists elaborados a partir do TR, controle de cronograma, atualização do Mapa de Riscos, registro de ocorrências e, se necessário, notificação da contratada e sugestão de penalidade.
Passo 5 – Recebimento e Ateste	O fiscal elabora o Termo de Recebimento Provisório detalhado antes de atestar a fatura. Em regra, o atesto deve ocorrer em até 5 (cinco) dias após a apresentação da nota fiscal. Em seguida, procede-se ao recebimento definitivo e ao encaminhamento para pagamento.
Passo 6 – Processo de Pagamento	Após o recebimento definitivo, o gestor instrui o processo com a nota fiscal/fatura e documentos comprobatórios, encaminhando ao setor competente, observado o regulamento de pagamento do órgão.
Passo 7 – Alterações e Aditivos	Toda alteração contratual deve ser precedida de justificativa técnica, análise jurídica (quando exigida) e formalização por

Etapa	O que fazer
	termo aditivo ou termo de apostilamento, com antecedência mínima de 30 dias do término da vigência, quando se tratar de prorrogação.
Passo 8 – Encerramento do Contrato	Promover a transição contratual: adequação de recursos, transferência de conhecimento, devolução de equipamentos/crachás e elaboração de relatório final de ocorrências, além da devolução da garantia, se houver.

8. Kit Documental do Fiscal

Recomenda-se manter organizados, física ou eletronicamente, os seguintes documentos como parte do “kit fiscal”:

- Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Documento de Formalização da Demanda;
- Termo de Referência / Projeto Básico / Anteprojeto de Engenharia;
- Edital ou Aviso de Contratação Direta e respectivos anexos;
- Mapa de Riscos;
- Proposta vencedora e planilha de custos;
- Contrato ou instrumento equivalente (carta-contrato, nota de empenho, ordem de fornecimento/serviço) e extrato de publicação;
- Roteiro de fiscalização, checklist de verificação, modelo de relatório e de notificação;
- Portaria de designação do gestor e dos fiscais, com respectiva ciência;
- Livro/registro eletrônico de ocorrências.

9. Condutas Vedadas ao Gestor e ao Fiscal

Evite isso

Dar ordens diretas a trabalhadores terceirizados (toda cobrança deve ser dirigida ao preposto); exigir tarefas fora do escopo contratado; celebrar acordos ou realizar notificações verbais sem registro formal; atestar notas fiscais “no escuro”, sem conferência efetiva da entrega.

A proximidade com a equipe da empresa contratada não pode ferir os princípios da Administração Pública. Ordens diretas a terceirizados configuram pessoalidade e subordinação, gerando risco de reconhecimento de vínculo empregatício e passivo trabalhista para o município (responsabilidade subsidiária – Súmula 331 do TST).

10. Riscos, Consequências e Instrumentos de Recomposição

10.1. Principais Riscos e Falhas Comuns

10. Planejamento inadequado na fase interna (TR mal elaborado, métricas de IMR confusas);
11. Omissão na cobrança de encargos trabalhistas em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra;
12. Descontrole de vigência, levando à necessidade de contratação emergencial ou à interrupção de serviço essencial;
13. Atesto indevido ("mero carimbador"), gerando pagamento indevido e dano ao erário;
14. Hesitação na aplicação de sanções diante de falhas reiteradas do contratado.

10.2. Glosa e Retenção — Instrumentos de Recomposição (não são sanções)

Instrumento	Aplicação
Glosa	Desconto proporcional no pagamento da fatura correspondente a serviço não prestado ou prestado parcialmente (ex.: 10% da limpeza não realizada → glosa de 10% do valor da fatura).
Retenção	Retenção cautelar de valor da fatura até a regularização de pendência (ex.: não comprovação do recolhimento de FGTS), evitando o passivo subsidiário.

Boa prática

O melhor enfoque preventivo é registrar formalmente, notificar sempre e buscar o auxílio do controle interno e do setor jurídico em caso de dúvidas. A documentação organizada e a transparência nas ações resguardam o servidor.

ANEXO

Checklist de Fiscalização de Contratos

Utilize esta lista de verificação para padronizar a inspeção e garantir que nenhum item essencial seja esquecido ao longo da execução contratual. Recomenda-se seu preenchimento periódico (mensal ou conforme a natureza do contrato) e seu arquivamento junto ao subprocesso de fiscalização.

A. Fase de Apropriação e Designação

- ☐ Portaria de designação de gestor e fiscal(is) publicada e ciência formal obtida;
- ☐ Declaração de ausência de vedação/conflito de interesses assinada;
- ☐ Cópia do ETP, TR/PB, edital/aviso, contrato, proposta e garantia recebidos pelo fiscal;
- ☐ Leitura integral do TR/PB e do contrato realizada antes do início da fiscalização.

B. Reunião Inicial e Planejamento

- ☐ Reunião inicial realizada com o preposto da contratada e registrada em ata;
- ☐ Plano de fiscalização, mecanismos de comunicação e cronograma de medição definidos;
- ☐ Preposto da empresa formalmente designado, com poderes e deveres definidos;
- ☐ Subprocesso eletrônico de acompanhamento aberto e vinculado ao processo original.

C. Fiscalização Técnica (execução do objeto)

- ☐ Checklist técnico baseado no TR aplicado nesta competência;
- ☐ Quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação conferidos e conformes;
Ocorrências (falhas, atrasos, não conformidades) registradas no histórico/livro de ocorrências;
- ☐ Notificações formais emitidas à contratada, com prazo definido para correção, quando necessário;
- ☐ Recebimento provisório elaborado com relatório circunstanciado.

D. Fiscalização Administrativa (mão de obra / encargos)

- ☐ Manutenção das condições de habilitação da empresa verificada (certidões válidas);
- ☐ Comprovantes de recolhimento de FGTS e INSS do período conferidos;

- ☐ Folha de pagamento e comprovantes de pagamento de salários dos empregados verificados;
- ☐ Ausência de indícios de inadimplência trabalhista confirmada; caso identificada, retenção cautelar adotada.

E. Ateste, Recebimento e Pagamento

- ☐ Nota fiscal/fatura conferida item a item antes do ateste;
- ☐ Ateste realizado no prazo regulamentar (em regra, até 5 dias da apresentação da nota fiscal);
- ☐ Termo de recebimento provisório e definitivo formalizados, conforme as atribuições de cada agente;
- ☐ Glosa aplicada quando houver serviço não prestado ou prestado parcialmente;
- ☐ Processo de pagamento instruído com nota fiscal e documentos comprobatórios e encaminhado ao setor competente.

F. Vigência, Alterações e Encerramento

- ☐ Cronograma físico-financeiro e prazo de vigência monitorados;
- ☐ Procedimento de prorrogação/aditivo iniciado com, no mínimo, 30 dias de antecedência do término da vigência;
- ☐ Justificativa, planilha de custos e ciência da contratada anexadas ao termo aditivo, quando aplicável;
- ☐ Condições de habilitação e ausência de sanção impeditiva reconfirmadas antes de aditar;
- ☐ Ao final do contrato: relatório final de ocorrências elaborado e garantia devolvida, se for o caso.

G. Condutas e Boas Práticas Gerais

- ☐ Nenhuma ordem direta foi dada a empregados terceirizados (toda comunicação dirigida ao preposto);
- ☐ Nenhum acordo ou notificação foi realizado apenas verbalmente — tudo formalizado por escrito;
- ☐ Mapa de Riscos revisado e atualizado ao longo da execução;
- ☐ Auxílio da assessoria jurídica e/ou do controle interno solicitado em caso de dúvida relevante.

12. Modelo de Relatório de Fiscalização de Contrato

O modelo de Relatório de Fiscalização de Contrato, a ser preenchido periodicamente pelo fiscal técnico/administrativo e utilizado como base para o recebimento provisório e definitivo do objeto, está disponibilizado em documento próprio ("Relatório de Fiscalização de Contrato"), permitindo sua reutilização direta como formulário editável a cada competência de fiscalização.

13. Referências

- BRASIL. Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (LINDB).
- MATO GROSSO. Controladoria Geral do Estado (CGE-MT). Orientação Técnica nº 2026.02.0071 — Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos.
- Instrução Normativa Conjunta PGM/CGM/SEGOV nº 002, de 02 de fevereiro de 2024.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdãos nº 1.632/2009-Plenário, nº 2.342/2016-Plenário e nº 3.114/2010-Segunda Câmara.