

NOTA TÉCNICA DE CONTROLE INTERNO — GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Órgão: Autarquia — Balneário Camboriú/SC

Assunto: Orientações sobre designação, atribuições e responsabilidades de gestores e fiscais de contratos à luz da Lei nº 14.133/2021

Data: 13/08/2026

1. OBJETO

A presente Nota Técnica tem por objetivo orientar e consolidar os procedimentos de gestão e fiscalização de contratos no âmbito da EMASA, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, o Decreto Federal nº 11.246/2022 (aplicável por analogia, por se tratar de regulamentação federal) e a Instrução Normativa EMASA nº 02/2023, bem como a doutrina especializada e a jurisprudência do TCU.

Nota sobre a natureza jurídica: A EMASA é entidade autárquica integrante da Administração Pública Indireta do Município de Balneário Camboriú, conforme a Lei nº 2.498/2005. Como autarquia, a EMASA se submete diretamente à Lei nº 14.133/2021, estando plenamente adequada a fundamentação adotada pela IN EMASA nº 02/2023.

2. PLANEJAMENTO DA FISCALIZAÇÃO NA FASE INTERNA

2.1 — Estudo Técnico Preliminar (ETP)

A necessidade de fiscalização qualificada deve ser identificada já no ETP. O art. 18, § 1º, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 exige que o ETP contemple as "providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual".

Na prática, o setor requisitante deve verificar se há servidor com perfil técnico compatível e, caso contrário, prever ações de capacitação ou a contratação de terceiros para apoio à fiscalização.

A Conclusão Técnica nº 30 da Comissão de Estudos da Nova Lei de Licitações do TCE-RS (2025) reforça que "eventual lacuna de competência deve ser visualizada, sobretudo, por ocasião da elaboração do estudo técnico preliminar" e que "o recebimento adequado de objetos contratuais depende da designação de profissional com competências técnicas, comportamentais e éticas adequadas, pois a inaptidão do fiscal técnico na análise da qualidade, quantidade e desempenho do objeto entregue poderá ensejar prejuízo ao erário".

2.2 — Termo de Referência e Modelo de Gestão Contratual

O art. 6º, inciso XXIII, alínea "f", da Lei nº 14.133/2021 determina que o Termo de Referência contenha o modelo de gestão do contrato, descrevendo de forma genérica as atribuições dos agentes de fiscalização — sem indicar nomes próprios.

A IN EMASA nº 02/2023 define, em seu art. 2º, a seguinte estrutura de agentes:

- Gestor do Contrato (inciso VI): coordena as atividades de fiscalização e os atos de instrução processual;
- Fiscal Técnico (inciso III): acompanha a execução do objeto nos aspectos técnicos;
- Fiscal Administrativo (inciso II): acompanha os aspectos administrativos, especialmente em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra;
- Fiscal Setorial (inciso I): atua quando a prestação ocorre em setores distintos simultaneamente;
- Fiscal Requisitante (inciso IV): representante da área requisitante para contratos de TI;
- Fiscalização pelo Público Usuário (inciso V): pesquisa de satisfação;
- Fiscal Terceirizado (inciso IX): profissional contratado para auxiliar o fiscal técnico.

Orientação: O Termo de Referência e a minuta de contrato devem prever essas figuras de forma genérica. A individualização do servidor ocorre por ato administrativo autônomo (portaria ou termo de designação).

3. VEDAÇÃO DE INDICAÇÃO DE NOMES NO CONTRATO

O art. 117, caput, da Lei nº 14.133/2021 refere-se a "fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei". O art. 5º da IN EMASA nº 02/2023 estabelece que os gestores e fiscais administrativos são designados pelo Diretor Geral, e os fiscais técnicos pelo Diretor da área afim, por portaria específica, o que pode ser substituído pelo termo de designação, mas que também traz a necessidade de alteração do parágrafo único deste artigo da IN EMASA nº 02/2023.

O instrumento adequado para a individualização é, portanto, a portaria ou termo de designação, e não o contrato. Eventual inclusão de nomes no corpo do contrato gera rigidez desnecessária: qualquer substituição exigiria aditamento contratual.

Jurisprudência:

- Acórdão nº 1.094/2013 — TCU — Plenário: determinou que a Administração "providencie portaria de designação específica para fiscalização de cada contrato, com atestado de recebimento pelo fiscal designado e que constem claramente as atribuições e responsabilidades".
- Acórdão nº 3.676/2014 — TCU — Segunda Câmara: firmou que "a nomeação genérica de servidores para atuarem como fiscais, sem especificação dos nomes nem dos contratos a serem fiscalizados, contraria o princípio da eficiência, por inviabilizar a atribuição de responsabilidade específica a determinado servidor". A designação deve ser individualizada por contrato, mas no documento próprio (portaria/termo).

4. TERMO DE DESIGNAÇÃO — REQUISITOS DE VALIDADE

4.1 — Competência

O art. 5º, caput, da IN EMASA nº 02/2023 atribui ao Diretor Geral a competência para designar gestores e fiscais administrativos. O parágrafo único atribui ao Diretor da área afim a designação de fiscais técnicos e seus suplentes. Mais um ponto para atualizarmos na IN EMASA nº 02/2023, pois não há mais a figura do Diretor Geral e sim do Diretor Presidente e com a atualização do trabalho da Comissão Geral de Fiscalização de contratos também a pontos a serem atualizados. Em caso de omissão na designação — inclusive por desligamento ou afastamento —, aplica-se por analogia o § 6º do art. 8º do Decreto Federal nº 11.246/2022: a autoridade máxima assume as responsabilidades de gestão e fiscalização, caso não tenha suplente designado.

4.2 — Ciência Prévia Obrigatória

Embora a IN EMASA nº 02/2023 não preveja expressamente, o § 1º do art. 8º do Decreto Federal nº 11.246/2022 o qual impõe que os designados sejam "formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições antes da formalização do ato de designação", o Acórdão nº 829/2017 — TCU — Plenário determinou que se "faça constar, no processo de execução de contrato, termo firmado pelo gestor e/ou fiscal de contrato, em que fique registrado o seu conhecimento dos termos do contrato que será por ele fiscalizado".

Orientação prática: No sistema IDoc, essa ciência deve ser operacionalizada por meio de fluxo de assinatura eletrônica, com a assinatura eletrônica avançada sendo suficiente para atos internos.

4.3 — Critérios de Designação

O art. 3º, parágrafo único, da IN EMASA nº 02/2023 estabelece que "na indicação do servidor deve ser considerada a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, os meios físicos para cumprimento do encargo, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades". Esses critérios estão alinhados ao § 2º do art. 8º do Decreto Federal nº 11.246/2022.

Recomenda-se que o Termo de Designação registre expressamente a observância desses critérios, como forma de documentar a diligência da autoridade designante. O Acórdão nº 8.799/2019 — TCU — Primeira Câmara consigna que "a autoridade delegante pode ser responsabilizada sempre que verificada: a) a fiscalização deficiente dos atos delegados, pela lesividade, materialidade, abrangência e caráter reiterado das falhas e pelo conhecimento efetivo ou potencial dos atos irregulares praticados (culpa in vigilando); ou b) a má escolha do agente delegado, comprovada circunstancialmente em cada situação analisada (culpa in eligendo)".

4.4 — Conteúdo Mínimo do Termo de Designação

O Termo deve conter, no mínimo:

1. Identificação do servidor — nome, matrícula, cargo/função;

2. Tipo de função — gestor, fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial, fiscal requisitante ou fiscal terceirizado (conforme tipologia do art. 2º da IN EMASA nº 02/2023);
3. Identificação do contrato — número, contratado, objeto;
4. Atribuições específicas, conforme arts. 7º a 9º da IN EMASA nº 02/2023, incluindo a verificação periódica das condições de habilitação do contratado (art. 92, inciso XVI, da Lei nº 14.133/2021) — o Acórdão nº 382/2014 — TCU — Segunda Câmara apontou como irregularidade a "falta de verificação, previamente à efetivação de cada pagamento, da manutenção pela contratada da regularidade quanto às condições de habilitação";
5. Declaração de ciência e aceite, assinada eletronicamente pelo designado;
6. Indicação de suplente, para situações de afastamento ou impedimento.

5. PUBLICIDADE DO ATO DE DESIGNAÇÃO

O ato de designação deve ser publicado em consonância com o princípio da publicidade (art. 37, caput, CF/1988) e com o art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Procedimento sugerido:

1. Elaboração do Termo de Designação no sistema IDoc;
2. Assinatura eletrônica do designado (ciência prévia) e da autoridade competente;
3. Publicação no Diário Oficial do Município (ou instrumento equivalente);
4. Juntada ao processo administrativo do contrato — em conformidade com o art. 12 da IN EMASA nº 02/2023, que prevê a abertura de processo específico no sistema oficial de comunicação;
5. Divulgação no PNCP, conforme sistemática adotada pelo ente.

6. IMPOSSIBILIDADE DE RECUSA UNILATERAL E DIREITO DE REVISÃO

O art. 3º, parágrafo único, da IN EMASA nº 02/2023 estabelece que "o encargo de gestor ou fiscal não pode ser recusado pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal". Esse entendimento está correto.

Entretanto, o art. 11 do Decreto Federal nº 11.246/2022 prevê a possibilidade de o servidor requerer à autoridade competente a revisão de sua designação, quando entender que não possui as qualificações ou condições necessárias. No mínimo, ainda que a petição seja indeferida e mantida a designação como fiscal ou gestor de contato, o agente administrativo designado pode utilizá-la como instrumento de defesa acaso ocorra problema no futuro e haja questionamento sobre a sua atuação por parte dos órgãos de controle.

O Acórdão nº 10.868/2018 — TCU — Segunda Câmara firmou que "o fiscal de contrato designado, caso entenda não possuir conhecimento técnico para exercer suas competências, deve alegar o fato ao seu superior em tempo hábil, para adoção das medidas pertinentes, sob risco de vir a responder por eventual prejuízo causado ao erário".

7. RESPONSABILIZAÇÃO DO FISCAL E CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO

7.1 — Responsabilização Mitigada pela Ausência de Condições Adequadas

O Acórdão nº 2.973/2019 — TCU — Segunda Câmara consignou que "o fiscal do contrato não pode ser responsabilizado caso não lhe sejam oferecidas condições apropriadas".

Balneário Camboriú, 13 de agosto de 2026.

Thiago Tadeu Soares Python

Controlador Interno