

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE

A EVOLUÇÃO DA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL: UM CONTRAPONTO ENTRE A LEI Nº 8.666/1993 E A LEI 14.133/2021 E SEUS IMPACTOS NA ATUAÇÃO DOS FISCAIS NA GESTÃO PÚBLICA.

Francisco Marinho Neto¹

Professor Francisco das Chagas da Silva²

RESUMO

Este artigo científico propõe uma análise comparativa e crítica da fiscalização de contratos administrativos no Brasil, confrontando as disposições da Lei nº 8.666/1993 com as inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021. A fiscalização contratual, pilar essencial para a boa gestão pública e a efetividade das contratações, passou por uma significativa reestruturação normativa, demandando uma compreensão aprofundada das transformações e seus impactos. A Lei nº 14.133/2021 surge nesse cenário como um marco de modernização, visando aprimorar a eficiência, a transparência e a segurança jurídica dos processos. As inovações trazidas pela nova legislação são multifacetadas e impõem novos desafios aos gestores e fiscais de contratos. O presente estudo adota uma metodologia qualitativa, com enfoque em revisão bibliográfica e documental. A pesquisa fundamenta-se na análise aprofundada da legislação pertinente, bem como em diretrizes e entendimentos consolidados do Tribunal de Contas da União (TCU) e da doutrina especializada em direito administrativo e gestão pública. Essa abordagem permitirá identificar os contrapontos normativos, analisar os desafios práticos enfrentados pelos profissionais e propor reflexões sobre as melhores práticas para a fiscalização de contratos administrativos no novo cenário legal. O objetivo final é contribuir para o aprimoramento da gestão contratual e a proteção do erário, fornecendo subsídios para a atuação mais eficaz de fiscais no contexto da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos-NLLC.

Palavras-chave: Fiscalização Contratual; Lei nº 8.666/1993; Lei nº 14.133/2021; Governança.

¹ Pós-graduado em Gestão Bancária e Negócios pela ESAB, graduado em Administração pelo Instituto de Ensino Superior de Santo André-IESA.

² Prof. Me. Francisco das Chagas da Silva - Bacharel em Direito pela Unicatólica. Especialista em Direito e Processos Constitucionais pela Unicatólica. Especialista em Gestão Pública Municipal pela Unilab. Mestre em Educação e Ensino pela UECE. Membro da Comissão Estadual de Ensino Jurídico da OAB/CE. Advogado. Professor

1 INTRODUÇÃO

A gestão e a fiscalização de contratos administrativos representam pilares fundamentais para a efetividade da Administração Pública, assegurando a correta aplicação dos recursos, o cumprimento das obrigações pactuadas e a mitigação de riscos inerentes aos processos de contratação.

Segundo Di Pietro (2019), a fiscalização contratual é um instrumento essencial para assegurar a legalidade e a eficiência da Administração Pública.

No cenário jurídico-administrativo brasileiro, a promulgação da Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, marca um ponto de inflexão significativo, sucedendo a Lei nº 8.666/1993 e introduzindo um novo paradigma para as contratações públicas. Essa transição legislativa impõe a necessidade de uma análise aprofundada sobre a evolução da fiscalização contratual e seus impactos diretos na atuação dos fiscais e na gestão pública.

Historicamente, a Lei nº 8.666/1993 estabeleceu as diretrizes para a fiscalização, centrando-se na figura do representante da Administração e na anotação de ocorrências. Contudo, a crescente complexidade das relações contratuais e a demanda por maior eficiência e transparência evidenciaram as limitações do modelo anterior. A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, surge com o propósito de modernizar e aprimorar esses processos, conferindo maior detalhamento à fiscalização e atribuindo novas responsabilidades aos agentes públicos envolvidos. Essa mudança legislativa não apenas redefine os procedimentos, mas também exige uma readequação das competências e uma profissionalização contínua dos gestores e fiscais.

Neste contexto, o estudo busca identificar as inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021, analisar os contrapontos entre as duas legislações no que concerne à fiscalização de contratos administrativos e discutir os novos desafios enfrentados por gestores e fiscais, com destaque para a crescente responsabilização, a necessidade de domínio técnico-operacional e jurídico e a exigência por capacitação constante. A relevância do tema justifica-se pela complexidade da administração contratual e pelo protagonismo desses profissionais na concretização das políticas públicas e na correta aplicação do dinheiro público.

A metodologia adotada para este estudo é de natureza qualitativa, com

enfoque em revisão bibliográfica e documental. A pesquisa fundamenta-se na análise aprofundada da legislação pertinente, bem como em diretrizes e entendimentos consolidados do Tribunal de Contas da União (TCU) e da doutrina especializada em direito administrativo e gestão pública. Essa abordagem permitirá uma compreensão abrangente das transformações normativas e dos desafios práticos, fornecendo subsídios para a atuação mais eficaz de fiscais no novo cenário legal.

O problema norteador deste estudo consiste em compreender de que maneira a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos aprimora o modelo de fiscalização contratual anteriormente regulado pela Lei nº 8.666/1993. Parte-se da hipótese de que a Lei nº 14.133/2021 promoveu avanços substanciais, fortalecendo mecanismos de controle, profissionalizando a atuação dos fiscais e ampliando a transparência e a rastreabilidade dos contratos públicos.

O objetivo geral consiste em analisar comparativamente os regimes jurídicos das duas legislações quanto à fiscalização contratual. Os objetivos específicos incluem: examinar os fundamentos teóricos da fiscalização contratual; identificar as inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021; avaliar os impactos dessas mudanças na atuação dos fiscais e na governança administrativa; propor recomendações de boas práticas para o aprimoramento da fiscalização.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: inicialmente, discute-se o papel da fiscalização na Administração Pública, destacando sua relevância para a eficiência e para a proteção do erário. Segue-se para as tratativas próprias do marco anterior (Lei 8.666/1993), averiguando os dispositivos sobre fiscalização – artigo 67 e correlatos, o papel do representante da administração e as limitações críticas ao modelo.

Depois, explora-se as inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 onde são apresentados os principais avanços normativos, como a introdução de práticas de governança, gestão de riscos e profissionalização dos agentes públicos, assuntos que, em sua maioria, não foram abordados pela legislação anterior. Na sequência, é feita uma análise comparativa entre os regimes jurídicos e se examina as diferenças entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021.

Por fim, o artigo trata dos impactos na atuação dos fiscais, abordando como as novas atribuições modificam o papel do fiscal de contratos; formação e capacitação dos agentes públicos que analisa a exigência de qualificação técnica e

contínua dos agentes responsáveis pela fiscalização; boas práticas e recomendações na fiscalização contratual, onde sugere medidas para aprimorar a fiscalização, alinhadas às melhores práticas de governança.

2. A IMPORTÂNCIA DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

A fiscalização contratual é um pilar fundamental para a boa gestão dos contratos administrativos, garantindo que os serviços e bens contratados pela Administração Pública sejam entregues em conformidade com o que foi estabelecido. Historicamente, a Lei nº 8.666/1993, conhecida como a Lei de Licitações e Contratos, estabeleceu as bases para essa fiscalização no Brasil. Contudo, com o passar do tempo e a evolução das demandas da gestão pública, tornou-se evidente a necessidade de modernização e aprimoramento das normas. Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 104, III, confere à Administração a prerrogativa (poder-dever) de fiscalizar a execução dos contratos administrativos e surge com o propósito de inovar e trazer maior eficiência, transparência e segurança jurídica aos processos licitatórios e contratuais.

As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual consistem em um conjunto de ações destinadas a verificar o cumprimento dos resultados estabelecidos pela Administração Pública para os fornecimentos, serviços e obras contratadas. Tais atividades compreendem a aferição do atendimento das obrigações principais e acessórias assumidas pelo contratado, bem como o apoio à instrução processual necessária ao recebimento definitivo do objeto e à liquidação das despesas correspondentes. O adequado desempenho da prerrogativa de gestão e fiscalização revela-se imprescindível para assegurar a observância das cláusulas pactuadas, prevenir falhas na execução e promover soluções tempestivas para eventuais problemas relacionados ao objeto contratual. Nesse sentido, a legislação de regência determina que a Administração designe formalmente um servidor, ou equipe, para atuar como fiscal do contrato, incumbindo-lhe o acompanhamento efetivo e contínuo de sua execução.

2.1 FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL NA LEI 8.666/1993.

A Lei nº 8.666/1993, conhecida como a antiga Lei Geral de Licitações e Contratos, tratava da fiscalização contratual de maneira relativamente sucinta, mas

suficiente para estabelecer os contornos básicos da atuação da Administração Pública no acompanhamento da execução contratual. O eixo central da fiscalização estava disposto no artigo 67, que determinava a obrigatoriedade de designação de um representante da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, podendo este ser assistido por terceiros, que estabelecia as diretrizes gerais:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

A lei exigia que a Administração indicasse, de forma expressa, um servidor responsável por acompanhar a execução contratual. Esse agente público assumia a função de elo entre o contratado e a Administração, exercendo papel de controle e supervisão. Embora permitisse a contratação de apoio técnico externo, a lei não delimitava de forma detalhada as competências desses auxiliares, nem estabelecia critérios objetivos de qualificação. Assim, a responsabilidade permanecia concentrada no representante da Administração.

O fiscal tinha o dever de manter registro próprio de todas as irregularidades, falhas ou ocorrências verificadas, permitindo que a Administração tivesse um histórico documental da execução. A lei reconhecia a limitação da autoridade do fiscal, determinando que providências fora de sua alçada fossem comunicadas aos superiores. Isso reforçava o caráter administrativo e não decisório da função, já que o fiscal não possuía poderes amplos para alterar ou modificar unilateralmente o contrato.

A fiscalização dos contratos administrativos, no âmbito da Lei nº 8.666/1993, estruturava-se a partir de um conjunto de dispositivos que, apesar de não apresentarem metodologia detalhada ou padronizada, delineavam um núcleo mínimo de responsabilidades e controles essenciais ao acompanhamento da

execução contratual. Os artigos 66 a 70 e 77 a 88 da referida lei compunham esse arcabouço, enfatizando tanto a conformidade da execução com as cláusulas pactuadas quanto a responsabilização do contratado por eventuais descumprimentos ou danos.

O artigo 66 estabelecia que a execução contratual deveria ocorrer em estrita observância ao pactuado, o que pressupunha a atuação contínua da Administração por meio de um agente fiscalizador capaz de monitorar a aderência entre a prática e o conteúdo contratual. Essa exigência de vigilância sistemática constituía a base para a identificação de desvios e para a adoção de medidas corretivas tempestivas. Em complemento, o artigo 68 reforçava a necessidade de fiscalização ao atribuir ao contratado a responsabilidade pelo adimplemento de suas obrigações trabalhistas, previdenciárias, fiscais e comerciais. Nesse ponto, a atuação do fiscal era determinante para prevenir riscos de responsabilização subsidiária da Administração, especialmente em contratos de prestação de serviços com dedicação de mão de obra.

Os artigos 69 e 70 aprofundavam o regime de responsabilidades do contratado. O primeiro previa sua obrigação de reparar danos causados à Administração ou a terceiros em decorrência de culpa ou dolo, o que exigia do fiscal a capacidade de identificar, documentar e comunicar tais ocorrências. O segundo estabelecia que o contratado assumia integralmente todas as responsabilidades pela execução do objeto, incluindo os encargos trabalhistas e previdenciários, reafirmando o papel da fiscalização como mecanismo de verificação contínua da conformidade operacional e jurídica do ajuste.

Já os artigos 77 e 78 disciplinavam as hipóteses de rescisão contratual, muitas das quais somente poderiam ser configuradas mediante a atuação diligente do fiscal, responsável por constatar inadimplementos, registrar falhas e subsidiar a tomada de decisões superiores quanto à continuidade ou à extinção do contrato. Assim, embora não apresentasse um modelo robusto e sistematizado de fiscalização, a Lei nº 8.666/1993 assegurava elementos essenciais como a designação formal de fiscal, o dever de registro documental e a comunicação hierárquica estruturada, conferindo ao processo fiscalizatório uma base jurídica mínima. Entretanto, a fiscalização prevista na antiga lei possuía caráter predominantemente formalista e reativo. Em vez de oferecer diretrizes técnicas, indicadores de desempenho ou mecanismos de prevenção de riscos, a norma se

limitava à exigência de registros e comunicações, deixando à discricionariedade técnico-administrativa de cada órgão a definição de métodos e procedimentos de acompanhamento. Essa lacuna regulatória favorecia a heterogeneidade das práticas fiscalizatórias, que variavam amplamente conforme a maturidade institucional e a qualificação dos agentes designados. Por essa razão, o modelo de fiscalização delineado pela Lei nº 8.666/1993 é frequentemente caracterizado como burocrático e centrado no cumprimento de ritos formais, mais atento à documentação de ocorrências do que à promoção de resultados eficientes e eficazes na gestão contratual (DI PIETRO, 2019).

3 INOVAÇÕES E AVANÇOS DA NOVA LEI 14.133/2021.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021, denominada Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), representou uma mudança de paradigma em relação ao regime anterior estabelecido pela Lei nº 8.666/1993. Dentre os diversos pontos de inovação, destaca-se o avanço na disciplina da fiscalização e gestão contratual, que passa a ocupar papel central no ciclo de contratações públicas, conectando o planejamento, a execução e a avaliação de resultados.

Justen Filho (2021) destaca que a nova lei de licitações amplia o papel dos fiscais, exigindo maior profissionalização e responsabilidade técnica.

No campo da fiscalização contratual, entre as principais inovações e avanços instituídos pela nova lei, estão a exigência da gestão por competências e profissionalização dos agentes, planejamento integrado e governança contratual, formalização da designação e atuação das equipes de apoio, modalidades de fiscalização e instrumentos de aferição de desempenho, responsabilidade e participação de terceiros na fiscalização e transparência e controle social.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 7º, introduziu a gestão por competências como diretriz para a designação de agentes públicos responsáveis por licitações e contratos. Diferentemente da Lei nº 8.666/1993, que exigia apenas a indicação de um representante da Administração, a nova lei estabelece critérios de qualificação, vedação de conflito de interesses e a necessidade de compatibilidade entre as atribuições do cargo e as atividades de gestão e fiscalização. Essa inovação promove a profissionalização da função, evitando improvisações e reduzindo riscos

de responsabilização decorrentes de falhas na execução contratual (BRASIL, 2021).

A NLLC reforça a importância do planejamento prévio e da gestão de riscos, vinculando a fase de fiscalização contratual ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), ao Plano de Contratações Anual (PCA) e à definição do modelo de execução e gestão do contrato. *De acordo com Furtado (2021, p. 82), “o estudo técnico preliminar é fundamental para orientar a gestão e a fiscalização dos contratos”.*

Essa integração permite maior previsibilidade e coerência entre as etapas da contratação, além de possibilitar que a fiscalização seja planejada e estruturada desde o início do processo, evitando improvisações e lacunas na atuação da Administração (BRASIL, 2021; BRASIL, 2022).

A nova lei estabelece, nos artigos 117 a 119, a obrigatoriedade de designação formal de gestores e fiscais de contratos, prevendo inclusive a possibilidade de substitutos e equipes de apoio. Essa disciplina amplia a responsabilidade institucional da Administração e mitiga o risco de sobrecarga individual. Além disso, o Decreto nº 11.246/2022 regulamentou os critérios de dimensionamento das equipes e a necessidade de ciência formal dos agentes designados, fortalecendo a segurança jurídica e a rastreabilidade administrativa.

Uma inovação significativa da NLLC foi a distinção entre fiscalização técnica, administrativa e setorial, permitindo maior especialização e clareza das atribuições. Adicionalmente, a lei prevê o uso de Instrumentos de Medição de Resultado (IMR), vinculando os pagamentos à efetiva comprovação do desempenho contratual. Essa orientação busca superar o modelo predominantemente reativo da Lei nº 8.666/1993, estimulando uma fiscalização voltada para resultados e eficiência (BRASIL, 2021; MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022).

Embora mantenha a possibilidade de contratação de terceiros para auxiliar o fiscal, a NLLC impõe novos requisitos, como responsabilidade objetiva pela veracidade das informações, assinatura de termo de confidencialidade e vedação de substituição integral do servidor público. Além disso, a lei reforça que o contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários e fiscais, mas prevê responsabilidade solidária do ente público em serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, caso haja falha comprovada na fiscalização (art. 121). Essa previsão reforça a importância da atuação diligente do fiscal como mecanismo de proteção não apenas da Administração, mas também dos

trabalhadores vinculados ao contrato.

O texto legal prevê expressamente que o fiscal será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e controle interno, que deverão dirimir dúvidas e subsidiar com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual — o que institucionaliza o trajeto de apoio técnico-jurídico ao ato fiscalizatório. Esse apoio reduz riscos de decisões isoladas e melhora a tomada de decisão administrativa.

A criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), disciplinado pela Lei nº 14.133/2021, constitui outro avanço relevante. O portal centraliza a divulgação de editais, contratos, termos aditivos e informações de execução contratual, ampliando a transparência, o controle social e a atuação dos órgãos de controle externo. Ao integrar a fiscalização administrativa com plataformas digitais, a lei promove maior rastreabilidade das contratações públicas.

A Lei nº 14.133/2021 trouxe avanços substanciais ao regime da fiscalização contratual, estabelecendo um modelo mais profissionalizado, estruturado e orientado a resultados. Ao exigir designação formal de gestores e fiscais, prever capacitação, integrar planejamento e execução, instituir instrumentos de mensuração de desempenho e reforçar a transparência por meio do PNCP, a nova lei rompe com a visão formalista e reativa da Lei nº 8.666/1993. Com isso, fortalece-se a governança contratual e ampliam-se as condições para que a Administração Pública alcance maior eficiência, economicidade e segurança jurídica em suas contratações.

4 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEI Nº 8.666/1993 E A LEI Nº 14.133/2021 A CERCA DA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL.

A fiscalização contratual sempre foi um elemento central na execução de contratos administrativos, pois garante que as obrigações pactuadas sejam cumpridas de acordo com os termos estabelecidos, preservando o interesse público e protegendo o erário. *Para Almeida (2023, p. 90), “a fiscalização contratual deve ser compreendida como parte integrante da governança pública, e não apenas como um mecanismo de controle reativo”.*

Entretanto, a transição do regime da Lei nº 8.666/1993 para a Lei nº 14.133/2021 revela uma mudança significativa de paradigma na forma como a

Administração Pública estrutura e conduz a fiscalização contratual. Enquanto a legislação anterior possuía caráter mais restritivo e de orientação geral, a nova norma estabelece um sistema integrado, baseado em governança, transparência e eficiência.

No quadro seguinte um comparativo entre a lei anterior 8.666/1993 e a lei atual 14.133/2021, no que se refere aos artigos sobre a designação para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos e das responsabilidades dos contratados. Nota-se que a nova lei permite a designação de mais de um fiscal por contrato e a expressa responsabilização do contratado por danos causados diretamente a Administração e não exclui nem reduzirá essa responsabilidade em face da fiscalização exercida pelo contratante.

Quadro 1. Comparativo entre a lei 8.666/1993 e a lei 14.133/2021 (art, 117 a 121)

Lei nº 14133/2021	Lei nº 8.666/1993
Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.	Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.
§ 1º O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.	Art. 67, § 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.
§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.	Art. 67, § 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.
§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.	
§ 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no caput deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:	
I – a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de	

contrato.	
II – a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.	
Art. 118. O contratado deverá manter preposto aceito pela Administração no local da obra ou do serviço para representá-lo na execução do contrato.	Art. 68. O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato.
Art. 119. O contratado será obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, a suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes de sua execução ou de materiais nela empregados.	Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.
Art. 120. O contratado será responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros em razão da execução do contrato, e não excluirá nem reduzirá essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo contratante	Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.
Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.	Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

Fonte: Zenite.com.br

Na Lei nº 8.666/1993, conforme demonstrado na primeira casa do quadro 01 acima, a figura do fiscal era prevista no art. 67, exigindo apenas a designação de um representante da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução contratual. Essa previsão, embora fundamental, era genérica e não detalhava critérios para a escolha, competências específicas ou a possibilidade de atuação em equipe.

A Lei nº 14.133/2021, como podemos perceber, também expresso no quadro acima – casa um, por sua vez, manteve a exigência de designação formal, mas estabeleceu um regime mais estruturado: além de permitir a designação de mais de um fiscal por contrato, admite a criação de equipes de apoio e a participação de fiscais especializados por áreas técnicas. Essa ampliação confere maior robustez ao processo, especialmente em contratações complexas, e dialoga com a noção de gestão de riscos prevista na nova lei.

Com aumento da responsabilização individual dos agentes públicos, a atuação de gestores e fiscais passou a exigir não apenas o cumprimento formal de rotinas, mas também discernimento técnico e postura preventiva diante de riscos contratuais. A ausência de registros, a omissão em apontar irregularidades e a

falha em acionar mecanismos corretivos podem resultar em responsabilizações administrativas, civis e até penais.

A Lei nº 8.666/1993 limitava-se ao registro de ocorrências, enquanto a Lei nº 14.133/2021 prevê fiscalização técnica, administrativa e setorial, além da utilização de IMR como parâmetro de desempenho (JUSTEN FILHO, 2021). Na Lei nº 8.666/1993 mencionava o uso de livros ou fichas para registro de ocorrências enquanto que a Lei nº 14.133/2021, alinhada ao cenário digital, determina que o registro seja preferencialmente eletrônico, com uso de plataformas integradas e interoperáveis com os órgãos de controle. Isso favorece a rastreabilidade, a transparência e a auditoria, mas também demanda investimento em capacitação e infraestrutura tecnológica.

A responsabilização do fiscal, antes restrita à esfera administrativa e vinculada à omissão ou dolo, é expandida na nova lei para abarcar responsabilidades administrativas, civis e penais por condutas omissivas ou comissivas. Além disso, a Lei nº 14.133/2021 prevê a integração com os órgãos de controle interno e externo, exigindo que os registros da fiscalização estejam disponíveis para auditorias e inspeções. Essa diretriz fortalece a transparência e harmoniza a fiscalização com políticas de governança pública.

Um dos avanços mais significativos da Lei nº 14.133/2021 é a previsão expressa da capacitação contínua de fiscais e gestores. Embora a lei anterior não tratasse desse ponto, o novo marco normativo reconhece que a fiscalização efetiva depende de competências técnicas, jurídicas e gerenciais que precisam ser desenvolvidas de forma permanente. Essa exigência se alinha a boas práticas internacionais de gestão de contratos, que valorizam a formação técnica como meio de prevenção de falhas e de mitigação de riscos.

De modo geral, a evolução normativa indica uma mudança de paradigma: o fiscal deixa de ser apenas um observador para se tornar um agente ativo de gestão e controle, com maior responsabilidade, suporte técnico e integração institucional. Contudo, essa ampliação de atribuições também impõe desafios, como a necessidade de adaptação organizacional, o risco de sobrecarga de funções e a urgência de capacitação adequada. Assim, enquanto a Lei nº 8.666/1993 estruturava uma fiscalização mais formal e documental, a Lei nº 14.133/2021 propõe uma fiscalização intensiva, tecnológica e orientada a resultados, o que pode contribuir para a eficiência da gestão pública — desde que acompanhada de

recursos e suporte adequados.

4.1 IMPACTOS NA ATUAÇÃO DOS FISCAIS E NA GESTÃO PÚBLICA.

A substituição do regime da Lei nº 8.666/1993 pela Lei nº 14.133/2021 produziu impactos relevantes na forma como a fiscalização contratual é exercida e na organização da gestão pública. As mudanças não se limitam à formalização de procedimentos, mas alcançam a própria cultura administrativa, introduzindo novos paradigmas de governança, transparência e responsabilização.

Com a ampliação das atribuições, o fiscal passa a adotar uma postura mais proativa na identificação de não conformidades e na adoção de medidas corretivas. O uso de sistemas informatizados para registro e acompanhamento não apenas melhora a rastreabilidade das ações, mas também possibilita que a gestão contratual seja monitorada em tempo real, facilitando auditorias internas e externas.

A Lei nº 14.133/2021 eleva o nível de responsabilização dos fiscais, abrangendo não apenas a esfera administrativa, mas também as responsabilidades civis e penais por condutas omissivas ou comissivas. Essa ampliação gera um duplo efeito: de um lado, estimula maior cuidado e diligência na fiscalização; de outro, pode provocar cautela excessiva ou insegurança na tomada de decisões, especialmente diante de contratos complexos. Nesse contexto, recomenda-se que os órgãos públicos adotem manuais e protocolos de fiscalização padronizados (regulamentos), como forma de orientar a atuação e reduzir riscos de responsabilização indevida.

O novo marco normativo demanda que fiscais possuam não apenas compreensão da legislação aplicável, mas também competências técnicas relacionadas ao objeto do contrato, habilidades de gestão de riscos e familiaridade com sistemas eletrônicos. Essa multifuncionalidade exige uma abordagem mais profissionalizada, transformando o fiscal em um gestor técnico-operacional com capacidade de diálogo entre a área requisitante, o jurídico e o fornecedor.

A integração com o controle interno e o controle externo é fortalecida pela nova lei, que exige a disponibilização de informações de forma estruturada e tempestiva. Essa aproximação favorece o alinhamento entre a execução contratual e as expectativas dos órgãos de fiscalização, como o Tribunal de Contas da União

(TCU), Tribunal de Contas do Estado (TCE) e as controladorias municipais. Na prática, essa integração amplia a transparência e a previsibilidade das ações, mas também aumenta a exposição do trabalho do fiscal a avaliações externas, o que reforça a importância da documentação minuciosa das ocorrências.

Apesar dos avanços, a aplicação efetiva das novas diretrizes enfrenta desafios concretos, como a falta de capacitação específica em muitos órgãos, a carência de infraestrutura tecnológica para registro e monitoramento eletrônico, o acúmulo de funções por parte dos fiscais, que frequentemente desempenham outras atividades além da fiscalização e a resistência cultural à adoção de práticas mais formais e tecnológicas. Esses obstáculos podem comprometer o objetivo da lei de tornar a fiscalização mais efetiva e alinhada a padrões de governança.

Em síntese, a evolução normativa fortalece a fiscalização contratual como ferramenta de garantia de resultado e integridade nas contratações públicas, mas impõe à Administração Pública o dever de instituir processos de capacitação contínua, disponibilizar recursos tecnológicos adequados, estabelecer protocolos padronizados e valorizar a função do fiscal como elemento estratégico da gestão pública.

4.2 FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DOS FISCAIS NO NOVO CONTEXTO.

A Lei nº 14.133/2021 inaugura um novo paradigma para a fiscalização contratual, no qual a capacitação contínua deixa de ser uma recomendação genérica para se tornar uma necessidade operacional e estratégica. A exigência de competências múltiplas – jurídicas, técnicas, gerenciais e digitais – coloca a formação profissional como condição indispensável para que fiscais e gestores desempenhem suas funções de forma eficaz.

À luz da Lei nº 14.133/2021, o desempenho das atividades de fiscalização contratual demanda um conjunto de competências amplas e interdisciplinares, que ultrapassam a mera interpretação da legislação e exigem do fiscal uma atuação tecnicamente qualificada, preventiva e orientada para resultados. Em primeiro lugar, a competência jurídico-administrativa torna-se essencial, uma vez que a correta compreensão da nova lei, de seus regulamentos e das normas complementares constitui a base para a tomada de decisões fundamentadas, a interlocução institucional e a conformidade dos atos praticados ao longo da

execução contratual. Somado a isso, destaca-se a necessidade de domínio técnico sobre o objeto contratado, condição indispensável para avaliar a adequação dos produtos ou serviços entregues aos padrões especificados, identificar inconformidades e propor medidas corretivas de forma tempestiva.

A gestão de riscos e o compliance emergem como dimensões estratégicas da atuação do fiscal, que deve ser capaz de reconhecer potenciais vulnerabilidades, estimar impactos e adotar medidas preventivas que assegurem a continuidade e a integridade da execução. Essa competência contribui para o alinhamento do contrato às boas práticas de governança e para a mitigação de contingências administrativas, financeiras ou jurídicas. Ademais, o uso proficiente de sistemas eletrônicos e plataformas oficiais constitui habilidade imprescindível no contexto de digitalização e rastreabilidade das contratações públicas. A adequada inserção de registros, a comunicação formal por meio de sistemas integrados e o armazenamento estruturado de evidências fortalecem a segurança documental e aumentam a transparência do processo fiscalizatório.

Por fim, competências comunicacionais e negociais assumem papel central, dada a necessidade de interação contínua com fornecedores, equipes técnicas internas e órgãos de controle. A clareza, assertividade e precisão na comunicação favorecem a solução de conflitos, a coordenação intersetorial e a tomada de decisões alinhadas ao interesse público. Assim, o fiscal contemporâneo deve reunir conhecimentos normativos, habilidades técnicas, capacidades gerenciais e competências relacionais, compondo um perfil profissional compatível com as exigências de governança e eficiência estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021.

A capacitação contínua é elemento central para manter a efetividade da fiscalização. O art. 7º, §3º, da Lei nº 14.133/2021 prevê a formação e aperfeiçoamento dos agentes públicos como dever da Administração. Essa capacitação pode incluir cursos presenciais e a distância sobre licitações e contratos, oficinas práticas sobre fiscalização de obras, serviços e fornecimentos, treinamentos no uso de sistemas de gestão contratual (ex.: ComprasNet, SEI, e-SICAF e simulações de auditoria e análise de casos reais).

A experiência de órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) demonstra que programas regulares de treinamento reduzem significativamente falhas e irregularidades na execução contratual.

O novo regime legal favorece o uso de ferramentas digitais para registro e controle da fiscalização. Entre os recursos recomendados estão as plataformas de acompanhamento eletrônico integradas a portais de compras pública e checklists digitais de verificação de conformidade. Além de aumentar a eficiência, o uso dessas ferramentas fortalece a rastreabilidade das ações, reduzindo riscos de questionamentos futuros.

Apesar das previsões legais e dos exemplos positivos, persistem desafios para consolidar a capacitação dos fiscais: limitações orçamentárias para programas de formação, rotatividade de servidores dificultando a especialização e falta de cultura institucional voltada à gestão de riscos.

Para superar esses obstáculos, recomenda-se Institucionalizar programas permanentes de treinamento, estabelecer certificações internas como requisito para exercício da função de fiscal, criar redes de troca de experiências entre fiscais de diferentes órgãos e garantir acesso a plataformas de aprendizagem contínua.

4.3 BOAS PRÁTICAS E RECOMENDAÇÕES PARA A FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL.

A implementação de boas práticas em fiscalização contratual, especialmente à luz das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021, constitui elemento central para a consolidação de um modelo de governança pública orientado para resultados, integridade e segurança jurídica. A efetividade da fiscalização não decorre apenas da modernização normativa, mas da adoção de procedimentos sistemáticos, padronizados e sustentados por evidências, capazes de reduzir assimetrias de informação, prevenir falhas e conferir maior previsibilidade às ações do agente fiscalizador.

A padronização de procedimentos figura como um dos pilares para a eficiência fiscalizatória. A elaboração de manuais internos, alinhados à legislação e às orientações do Tribunal de Contas da União, permite a uniformização de rotinas e mitiga interpretações divergentes que possam comprometer a conformidade das decisões. Modelos estruturados de relatórios, checklists e fluxos formais de comunicação entre fiscal, gestor e demais áreas envolvidas favorecem a rastreabilidade das ações e asseguram maior coesão no acompanhamento da execução contratual.

Complementarmente, o uso de registros eletrônicos e de sistemas integrados de gestão contratual potencializa a qualidade e a transparência das informações produzidas durante a fiscalização. Plataformas próprias para registro de ocorrências, com campos específicos para anotações técnicas, bem como a digitalização de evidências — fotos, vídeos, laudos e demais documentos comprobatórios — fortalecem o lastro probatório das decisões administrativas. A integração desses sistemas com portais de transparência amplia o controle social e reforça a accountability da Administração.

A comunicação formal e tempestiva representa outro vetor essencial para a eficácia da fiscalização. Ao garantir que todas as interações com o contratado e com unidades internas sejam registradas e realizadas dentro dos prazos previstos, cria-se um ambiente decisório mais seguro, reduzindo a ocorrência de litígios, controvérsias interpretativas e fragilidades documentais. Essa prática também favorece o trabalho de auditoria e facilita a reconstrução da linha do tempo dos eventos relevantes.

A gestão de riscos, por sua vez, insere na fiscalização uma dimensão preventiva, afastando o caráter meramente reativo que historicamente marcou os modelos tradicionais de acompanhamento contratual. A classificação de riscos segundo probabilidade e impacto, a definição de estratégias preventivas e de planos de contingência e a revisão periódica da matriz de riscos permitem que o fiscal antecipe irregularidades e distorções de desempenho, contribuindo para a continuidade e a eficiência da execução contratual.

Outro elemento estruturante refere-se à capacitação e à atualização contínua dos fiscais. A natureza multidisciplinar da fiscalização — que envolve conhecimentos jurídicos, administrativos, técnicos e tecnológicos — demanda formação permanente, seja por meio de treinamentos internos, seja por cursos oferecidos por instituições especializadas, como ENAP, CGU e escolas de governo. A troca de experiências entre fiscais e a criação de programas de mentoria para servidores iniciantes ampliam a maturidade institucional e promovem a profissionalização da atividade fiscalizatória.

Por fim, a construção de uma cultura organizacional orientada para resultados constitui condição indispensável para que as boas práticas se consolidem. O reconhecimento institucional da relevância da função de fiscal, o estabelecimento de indicadores de desempenho contratual nos instrumentos de

gestão e o apoio administrativo e jurídico ao fiscal em eventuais questionamentos fortalecem o ambiente de segurança e autonomia necessários ao exercício da função.

Assim, a fiscalização contratual eficiente e eficaz depende de um conjunto articulado de práticas que integram tecnologia, competências humanas, governança institucional e metodologias gerenciais. Essas medidas, quando aplicadas de forma consistente, convertem a fiscalização em instrumento estratégico de controle, prevenção de riscos e promoção de resultados públicos de maior qualidade — em plena consonância com os objetivos da Lei nº 14.133/2021.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A evolução da fiscalização contratual no Brasil revela um processo de modernização institucional que acompanha as transformações da Administração Pública contemporânea. A transição do regime jurídico da Lei nº 8.666/1993 para a Lei nº 14.133/2021 evidencia um salto qualitativo ao incorporar práticas de governança, gestão de riscos, tecnologia da informação, profissionalização e transparência.

A transição do regime da Lei nº 8.666/1993 para a Lei nº 14.133/2021 representa um marco de modernização normativa e institucional no campo das contratações públicas brasileiras, especialmente no que se refere à fiscalização contratual. Trata-se de uma mudança que ultrapassa a simples atualização legislativa e se projeta como instrumento estruturante da boa governança, da integridade administrativa e da gestão orientada a resultados.

A análise realizada ao longo deste trabalho evidencia que a fiscalização, antes marcada predominantemente pelo formalismo e pela reatividade, passa a assumir caráter estratégico e preventivo. A nova legislação reconhece que o acompanhamento da execução contratual não pode se limitar ao registro de ocorrências, mas deve envolver ações planejadas, monitoramento contínuo, avaliação de desempenho e uso de ferramentas tecnológicas capazes de proporcionar maior segurança, rastreabilidade e transparência.

Esse avanço revela uma compreensão mais sofisticada da gestão pública contemporânea, alinhada às práticas internacionais de governança. A introdução de instrumentos como a matriz de riscos, os IMR, o planejamento integrado e a gestão

por competências demonstra que a fiscalização é parte indissociável do ciclo contratual, iniciando-se ainda na fase preparatória e estendendo-se até o recebimento definitivo do objeto. Assim, a fiscalização deixa de ser atividade isolada para assumir papel articulado com planejamento, execução, controle e avaliação.

Apesar dos significativos avanços trazidos pela Lei nº 14.133/2021, a concretização de seus objetivos depende de condições institucionais que nem sempre estão presentes nos órgãos públicos. A carência de servidores especializados, a ausência de programas permanentes de capacitação, o acúmulo de funções e as limitações tecnológicas constituem obstáculos reais que podem comprometer a qualidade da fiscalização. Além disso, a ampliação da responsabilização individual dos agentes — administrativa, civil e penal — gera insegurança e pode inibir a tomada de decisão, caso não haja suporte adequado da alta gestão.

Nesse contexto, a construção de uma cultura administrativa orientada à integridade e ao resultado é fundamental. Mais do que seguir procedimentos, fiscais e gestores precisam ser valorizados como agentes estratégicos, dispondo de apoio técnico, jurídico e institucional. A instituição de manuais, regulamentos internos, fluxos padronizados e treinamentos permanentes representa não apenas requisito de conformidade, mas ação essencial para a profissionalização das equipes.

Outro ponto relevante é o fortalecimento do controle interno, que passa a desempenhar papel ativo no suporte ao fiscal. A Nova Lei estabelece que fiscais devem ser auxiliados por assessorias jurídicas e unidades de controle, o que diminui a ocorrência de decisões isoladas e melhora a qualidade das análises. Esse apoio institucional contribui diretamente para reduzir riscos, garantir conformidade e promover eficiência.

A transparência, reforçada pela criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), também figura como elemento central do novo modelo. A publicidade das informações facilita o controle social, amplia a participação de cidadãos e instituições e permite que órgãos de controle, como TCU e TCEs, realizem auditorias mais céleres e precisas.

É importante reconhecer que a plena implementação das inovações da Lei nº 14.133/2021 exige tempo, recursos e mudança de mentalidade. A transição não

ocorre de forma automática, mas requer investimentos contínuos em tecnologia da informação, capacitação e reorganização de processos. Ademais, a colaboração interinstitucional e a troca de experiências entre órgãos públicos constituem práticas essenciais para a consolidação de um modelo mais eficiente.

Em síntese, a evolução normativa analisada neste trabalho demonstra que a fiscalização contratual passou a ocupar posição central na gestão pública brasileira, configurando-se como instrumento indispensável para assegurar economicidade, eficiência e integridade das contratações. A nova legislação oferece bases robustas para uma fiscalização mais estruturada, técnica e orientada a resultados. Entretanto, sua efetividade depende diretamente da capacidade da Administração de implementar boas práticas, investir em formação continuada e promover ambientes institucionais que valorizem o trabalho dos fiscais.

Assim, conclui-se que o futuro da fiscalização contratual no Brasil depende da articulação entre norma, prática e cultura institucional. Quando esses três elementos são alinhados, a Administração Pública fortalece seus mecanismos de governança, protege o erário e entrega serviços públicos com maior qualidade, eficiência e transparência. A Lei nº 14.133/2021, portanto, representa não apenas um novo marco legal, mas um convite à modernização efetiva da gestão pública, estimulando práticas fiscalizatórias mais técnicas, preventivas e orientadas ao interesse público.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Caio Felipe Caminha de. Contratos administrativos: teoria e prática na Nova Lei de Licitações. Belo Horizonte: Forum, 2023.
- ALMEIDA, C. W. L. de. Fiscalização contratual na Lei 14.133/2021: governança e resultado na execução de contratos administrativos. *Revista do TCU*, v. 150, p. 85-111, 2023. Acesso em: 24 jul. 2025
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2021.
- BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2022.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Manual Operacional de Gestão e Fiscalização de Contratos*. Brasília: Governo Federal, 2022.
- BRASIL. TCU. Acórdão 3.676/2014-TCU-2ª Câmara.
- BRASIL. TCU. Acórdão 124/2020-TCU-Plenário
- BRASIL. TCU. Acórdão 2.507/2011-TCU-Plenário
- BRASIL. TCU. Acórdão 875/2020-TCU-Plenário
- CUNHA, D. F. M. N. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- DA SILVA, J. R. S. A percepção dos fiscais de contratos administrativos regidos pela nova lei de licitações. *Repositório Campo Real*, 2024. Acesso em: 24 jul.2025.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- FURTADO, M. R. O ETP, a gestão e a fiscalização dos contratos na Lei nº 14.133/2021. *FCGP*, n. 233, p. 81-104, 2021.
- JUSTEN FILHO, M. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 6.ed. Belo Horizonte: Forum, 2023.
- Nova Lei de Licitações | Episódio 23 | Fiscalização dos Contratos – TCE-PR – **Vídeo**
- Realização: Escola de Gestão Pública TCE-PR, Ano: 2022
- PAIM, Flaviana V. Aspectos gerais da fiscalização de contratos na nova lei de licitações. In: HARGER; Marcelo (Coord.). Aspectos polêmicos sobre a nova lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 313-326. ISBN 978-65-5518-461-7.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial Básico de Fiscalização de Contratos*. Brasília: TCU, 2021.