

Fiscalização de contratos administrativos no estado do Pará: governança, responsabilidades e efetividade à luz da Lei nº 14.133/2021.

Oversight of administrative contracts in the state of Pará: governance, responsibilities, and effectiveness in light of Law nº. 14.133/2021.

Josinaldo Pinheiro Ribeiro¹

Clebson Luiz Costa da Silva²

Mauro Robson Moraes Monteiro³

Gilson Ferreira Martins⁴

Noé da Rocha Dias⁵

Marcelo De Souza Oliveira da Costa⁶

Camilo Quaresma de Jesus⁷

Herbert Carlos Lino Barros⁸

Resumo

A fiscalização de contratos administrativos constitui instrumento essencial para a boa gestão dos recursos públicos e para a garantia do interesse coletivo. Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021 — Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos — e sua regulamentação no Estado do Pará pelo Decreto nº 3.813/2024, o ordenamento jurídico brasileiro passou por significativa renovação normativa, introduzindo novos requisitos,

¹ Meteorologista - UFPA. Pós-graduado em Defesa Civil - Faculdade Facuminas – MG. E-mail: naldopribeiro@gmail.com

² Bacharel em Gestão de Riscos Coletivos - IESP. Pós-Graduação em Engenharia de Segurança Contra Incêndios e Pânico - Faculdade Ucamprominas- MG. E-mail: luizcbmpa@gmail.com

³ Licenciatura em Pedagogia - UVA. Pós-graduado em Atendimento de Emergência pré - hospitalar - Faculdade Unyleya. E-mail: mauorm.monteiro@gmail.com

⁴ Licenciatura em Educação Física - UFPA. E-mail: bmgilsonmartins@gmail.com

⁵ Licenciatura em Pedagogia - UFPA. Pós-graduação em Docência e Gestão da Educação à Distância - Faculdade FOCUS. E-mail: alcfsdnoe2009@hotmail.com

⁶ Gestão de Recursos Humanos - Unopa Inhaguera. Pós-graduação em Fisiologia do Exército - Unopa Inhaguera. E-mail: Desouzabm81@hotmail.com

⁷ Engenharia Civil – UNAMA. E-mail: camilopit@yahoo.com.br

⁸ Bacharelado em Direito - UNINASSAU. E-mail: herbertbarros1001@gmail.com

atribuições e responsabilidades para os agentes públicos responsáveis pela fiscalização contratual. O presente artigo tem por objetivo analisar o modelo de fiscalização de contratos administrativos vigente na Administração Pública do Estado do Pará, identificando os avanços trazidos pelo novo marco normativo, os principais desafios de implementação e as boas práticas recomendadas. A pesquisa é de natureza qualitativa, descritiva e explicativa, desenvolvida por meio de análise bibliográfica e documental, tendo como corpus normativo central a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto Estadual nº 3.813/2024, complementados pela doutrina jurídica especializada. Os resultados indicam que a nova legislação representa avanço substancial em relação ao regime anterior, sobretudo no que se refere à segregação de funções, à obrigatoriedade de modelos de gestão e à proteção de dados, embora a efetividade de suas disposições dependa da superação de desafios estruturais relacionados à capacitação dos agentes públicos e à cultura organizacional das entidades contratantes.

Palavras-chave: fiscalização contratual; Lei nº 14.133/2021; gestão de contratos; Administração Pública; Decreto nº 3.813/2024; Estado do Pará.

Abstract

The supervision of administrative contracts is an essential instrument for the proper management of public resources and for the guarantee of collective interests. With the enactment of Law No. 14,133/2021 — the New Law on Public Procurement and Administrative Contracts — and its regulation in the State of Pará through Decree No. 3,813/2024, the Brazilian legal framework underwent significant normative reform, introducing new requirements, duties and responsibilities for the agents responsible for contractual supervision. This article aims to analyze the model of administrative contract supervision in force in the Public Administration of the State of Pará, identifying the advances brought by the new normative framework, the main implementation challenges and recommended best practices. The research is qualitative, descriptive and explanatory, developed through bibliographic and documentary analysis, with Law No. 14,133/2021 and State Decree No. 3,813/2024 as the central normative corpus, complemented by specialized legal doctrine. The results indicate that the new legislation represents a substantial advance over the previous regime, especially regarding the segregation of functions, the mandatory management models and data protection, although the effectiveness of its provisions depends

on overcoming structural challenges related to the training of public agents and the organizational culture of contracting entities.

Keywords: contract supervision; Law No. 14,133/2021; contract management; Public Administration; Decree No. 3,813/2024; State of Pará.

1. Introdução

A fiscalização de contratos administrativos representa um dos pilares fundamentais da boa gestão pública. Mais do que uma formalidade burocrática, trata-se de um mecanismo essencial para garantir que os recursos públicos sejam aplicados com eficiência, transparência e em conformidade com o interesse coletivo (DI PIETRO, 2023). No cenário brasileiro, a contratação pública movimentava volumes expressivos de recursos, o que torna a fiscalização uma função estratégica tanto para a integridade administrativa quanto para a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Com a promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 — a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos —, o ordenamento jurídico brasileiro passou por profunda renovação, revogando gradativamente a Lei nº 8.666/1993 e introduzindo novas diretrizes, atribuições e responsabilidades para os agentes envolvidos na gestão contratual. No âmbito do Estado do Pará, esse marco normativo foi regulamentado pelo Decreto nº 3.813, de 1º de abril de 2024, que estabelece procedimentos específicos para a atuação dos gestores e fiscais de contratos na Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional.

Diante desse novo cenário normativo, emerge o seguinte problema de pesquisa: “Em que medida o modelo de fiscalização contratual instituído pela Lei nº 14.133/2021 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 3.813/2024 efetivamente fortalece os mecanismos de controle, responsabilização e eficiência administrativa no âmbito da Administração Pública do Estado do Pará?”

A relevância do tema justifica-se pela necessidade de compreender, de forma sistemática e crítica, como o novo arcabouço normativo altera as práticas de fiscalização e quais os requisitos para sua efetiva implementação. A fiscalização inadequada expõe a Administração a riscos de desperdício de recursos, irregularidades contratuais e responsabilização dos agentes públicos envolvidos (JUSTEN FILHO, 2021).

O presente artigo tem por objetivo oferecer uma visão abrangente e prática sobre a fiscalização de contratos administrativos, abordando seus conceitos fundamentais, o arcabouço normativo aplicável, às responsabilidades e os limites de atuação do fiscal de contrato, os tipos e etapas da fiscalização, a importância da documentação e os principais desafios enfrentados no cotidiano da gestão pública. Destina-se, sobretudo, a servidores públicos, gestores e demais agentes envolvidos na execução contratual, buscando contribuir para o fortalecimento de uma cultura de controle eficaz e responsável no serviço público paraense.

Para alcançar esse objetivo, o artigo está estruturado em seis seções: introdução, o referencial teórico, que situa o tema na doutrina jurídica e administrativa; o marco normativo, com análise das disposições legais aplicáveis e comparativo com o regime anterior; a metodologia; a análise e discussão; e a conclusão, com as contribuições do estudo e sugestões de agenda futura.

2. Referencial Teórico

2.1 Fiscalização de Contratos e o Interesse Público

A fiscalização de contratos administrativos, insere-se no campo mais amplo do controle da atividade administrativa, cujo fundamento é a proteção do interesse público. Para Meirelles (2016, p. 230), o contrato administrativo é "o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público". Nesse contexto, a fiscalização constitui o mecanismo pelo qual a Administração assegura que o objeto contratado seja entregue conforme o pactuado.

Bandeira de Mello (2021) destaca que a supremacia do interesse público sobre o privado, um dos pilares do regime jurídico-administrativo, impõe à Administração não apenas o poder, mas o dever de fiscalizar a execução contratual. Trata-se, portanto, de um poder-dever inafastável, cuja omissão pode ensejar responsabilidade do agente público e do ente estatal.

Di Pietro (2023) complementa que as chamadas cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos — entre elas o poder de fiscalização e de aplicação de sanções — existem precisamente para assegurar que o interesse coletivo prevaleça sobre eventuais

inadimplementos do contratado. A autora ressalta que esse poder não é discricionário, mas vinculado: a fiscalização deve ser exercida de acordo com os parâmetros estabelecidos em lei e no próprio instrumento contratual.

No plano da gestão pública, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2010) identifica a fiscalização contratual como uma das fases críticas do ciclo de contratação, cujas falhas mais recorrentes incluem a ausência de registro de ocorrências, o atesto de serviços não executados e a falta de verificação das obrigações trabalhistas e previdenciárias do contratado. Tais falhas, além de implicarem dano ao erário, configuram irregularidades passíveis de sanção.

2.2 Princípios Aplicáveis à Fiscalização Contratual

A fiscalização de contratos administrativos é orientada por um conjunto de princípios que conformam a atuação dos agentes públicos envolvidos. Além dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988), o Decreto nº 3.813/2024 do Estado do Pará acrescenta, de forma expressa, os princípios do planejamento, da eficiência, da segregação de funções, da proporcionalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica.

O princípio da segregação de funções merece destaque especial, pois representa uma das principais inovações do novo marco normativo. Ao distinguir formalmente as figuras do gestor e do fiscal do contrato — com atribuições e responsabilidades distintas —, a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto nº 3.813/2024 buscam reduzir riscos de conflito de interesses e aumentar o controle interno sobre a execução contratual.

O princípio da boa-fé, embora não expressamente enunciado no Decreto estadual, permeia toda a relação contratual administrativa, impondo às partes o dever de cooperação, lealdade e transparência na execução do contrato (JUSTEN FILHO, 2021). Sua violação pode ensejar tanto a rescisão contratual quanto a responsabilização civil e administrativa dos envolvidos.

2.3 Conceitos Fundamentais

Para a adequada compreensão do modelo de fiscalização contratual, é necessário precisar os conceitos que estruturam o tema, conforme definidos pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto Estadual nº 3.813/2024:

- **Contrato Administrativo:** Acordo de vontade entre órgãos ou entidades da Administração Pública estadual e terceiros, com a estipulação de obrigações recíprocas. São regidos preponderantemente pelo direito público, implicando em cláusulas exorbitantes em favor da Administração (como alteração unilateral e aplicação de sanções), visando sempre ao interesse público.
- **Contratado:** A empresa ou pessoa física que se obrigou a executar o objeto do contrato.
- **Contratante (Administração Pública):** O órgão ou entidade que contrata os serviços/bens/obras.
- **Gestor do Contrato:** Agente público com atribuições gerenciais, técnicas, funcionais e operacionais, com poder de decisão sobre os aspectos relacionados à gestão do contrato.
- **Gestão de Contrato:** Coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial e dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, à alteração, ao reequilíbrio, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções e à extinção dos contratos, entre outras atribuições.
- **Fiscal do Contrato:** Agente público, preferencialmente servidor público efetivo dos quadros permanentes da Administração Pública, com atribuição de fiscalizar o contrato quanto aos aspectos administrativos e técnicos da execução contratual.
- **Fiscalização Técnica:** Acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estabelecidos no termo de referência e no edital, para fins de pagamento, conforme o resultado pretendido pela administração.
- **Fiscalização Administrativa:** Acompanhamento dos aspectos administrativos contratuais quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e quanto ao controle do contrato no que se refere a revisões, reajustes, repactuações e a providências tempestivas nas hipóteses de inadimplemento.
- **Recebimento Provisório:** Ato pelo qual o fiscal atesta a execução preliminar do objeto, antes da verificação final de conformidade.

- **Aditivo Contratual:** Alteração formal do contrato original, seja por termo aditivo ou apostilamento. Ocorre para alterar quantidades, prorrogar prazos, reequilibrar financeiramente, etc.
- **Termo de Referência (TR):** É o documento que estabelece as diretrizes e especificações para contratações diretas de bens e serviços comuns, como por exemplo o pregão, bem como em registro de preços. Ele descreve a necessidade da Administração Pública, o objeto da contratação, os resultados esperados, os requisitos técnicos e de qualidade, as condições de entrega ou execução, os critérios de avaliação das propostas e os parâmetros para a gestão do contrato. O nível de detalhamento é menor que o do Projeto Básico.
- **Projeto Básico (PB):** Conjunto de elementos técnicos que fundamentam a licitação de obras e serviços de engenharia. Fornece informações técnicas e econômicas adequadas, tais como: anteprojeto, orçamento estimado, cronograma físico-financeiro e especificações. Nível de detalhamento intermediário - suficiente para permitir a licitação da obra ou serviço de engenharia.
- **Projeto Executivo (PE):** É o documento que traz o detalhamento completo do Projeto Básico. Ele reúne todos os elementos necessários para a execução completa e detalhada da obra ou serviço de engenharia, tais como: todas as informações técnicas, desenhos, especificações de materiais, métodos construtivos, dimensionamentos, detalhamentos de instalações (elétrica, hidráulica, etc.) para a perfeita execução da obra ou serviço
- **Ordem de Serviço (OS):** Instrumento formal que autoriza o início da execução de serviços específicos ou etapas.
- **Matriz de Alocação de Riscos:** Para obras e serviços de grande vulto ou alta complexidade, a Lei nº 14.133/2021 exige a matriz de alocação de riscos (Art. 92, § 2º), que deve definir os riscos e as responsabilidades pelas fiscalizações específicas.
- **Medição:** Aferição do serviço ou obra executada ou do bem fornecido em um determinado período para fins de pagamento.
- **Recebimento Provisório:** Ato pelo qual o fiscal atesta a execução preliminar do objeto ou a entrega do bem, antes da verificação final da qualidade e conformidade.
- **Recebimento Definitivo:** Ato que atesta a conformidade total do objeto com o contrato, liberando o contratado de suas responsabilidades contratuais, exceto quanto à garantia.

- **Glosa:** Mecanismo de controle administrativo que autoriza a recusa total ou parcial do pagamento quando a execução não se deu conforme o contrato.
- **Reequilíbrio Econômico-Financeiro:** Revisão do contrato para restabelecer a relação original entre encargos da contratada. Ocorre quando a execução torna-se excessivamente onerosa pela contratada em razão de eventos de força maior, caso fortuito, eventos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, fato do príncipe e alterações unilaterais pelo poder público.
- **Sanção Administrativa / Penalidade:** Aplicação de advertências, multas, suspensão ou declaração de inidoneidade, em decorrência de descumprimento contratual após o devido processo legal.
- **Repactuação:** Revisão de preços de contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra.
- **Reajuste:** Atualização de preços com base em índices previamente estabelecidos no contrato.
- **Atestado de Capacidade Técnica:** Documento emitido pelo contratante que atesta a boa execução de serviços ou obras por parte do contratado.

A distinção entre Termo de Referência, Projeto Básico e Projeto Executivo também é relevante para a compreensão das responsabilidades do fiscal, uma vez que o nível de detalhamento de cada documento define os parâmetros de aferição da conformidade técnica na execução contratual, conforme ilustrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Comparativo entre Termo de Referência, Projeto Básico e Projeto Executivo

Documento		Para quê serve?	Nível de Detalhamento	Quando se usa
Termo de Referência (TR)	de Contratar bens/serviços comuns		Essencial / resumido	Antes da licitação (bens e serviços)
Projeto Básico (PB)	Licitar obras e serviços de engenharia		Técnico intermediário	/ Antes da licitação (obras/engenharia)
Projeto Executivo (PE)	Executar a obra/serviço contratado		Técnico / completo	Após a licitação

Fonte: elaborado pelos autores com base na Lei nº 14.133/2021.

3. Marco Normativo

3.1 A Lei nº 14.133/2021: Disposições Centrais

A Lei nº 14.133/2021 representa o principal marco normativo federal sobre licitações e contratos administrativos na atualidade, que substituiu gradualmente a Lei nº 8.666/1993, o Decreto-Lei nº 2.300/1986 e a Lei nº 10.520/2002. No que se refere especificamente à fiscalização contratual, destacam-se as seguintes disposições:

- **Dever de Fiscalizar (Art. 117):** A fiscalização do contrato é um **poder-dever** inafastável da Administração. A execução deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais do contrato, ou por comissão, designados pela autoridade competente.
- **Manutenção das Condições de Habilitação (Art. 92, inciso II):** A Lei exige que os contratos contenham cláusulas que obriguem o contratado a manter, durante toda a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. A verificação contínua dessas condições é parte essencial da fiscalização.
- **Obrigações Trabalhistas e Sociais (Art. 116):** É crucial para contratos com dedicação de mão de obra. O contratado deve comprovar o cumprimento das obrigações relativas à segurança e saúde no trabalho, ao recolhimento do FGTS, à previdência social, ao pagamento de salários e demais direitos trabalhistas. Inclui também a verificação da reserva de vagas para pessoas com deficiência, reabilitados e aprendizes.
- **Alterações Contratuais (Art. 121):** A Lei permite alterações unilaterais ou por acordo. O fiscal tem papel crucial em relatar e documentar os fatos que podem justificar essas alterações (acréscimos, supressões, prorrogações, reajustes, repactuações, reequilíbrio).
- **Sanções Administrativas (Arts. 155 a 163):** A Lei tipifica as infrações administrativas (Art. 155) e as sanções correspondentes (advertência, multa, impedimento de licitar e contratar, declaração de inidoneidade - Art. 156). Bem como, garante o contraditório e a ampla defesa.
- **Recebimento do Objeto (Arts. 140 a 142):** A Lei detalha os procedimentos para o recebimento provisório e definitivo, e a necessidade de verificação da conformidade com o Termo de Referência ou Projeto Básico/Executivo.

3.2 O Decreto Estadual nº 3.813/2024

O Decreto nº 3.813, de 1º de abril de 2024, regulamenta as disposições da Lei nº 14.133/2021 para o âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado do Pará. Suas principais inovações em relação à norma federal incluem:

- **Designação dos fiscais (Art. 4º):** Especifica os requisitos e o procedimento formal de designação, incluindo o prazo para manifestação de impedimento por parte do agente designado.
- **Requisitos de impedimento (Art. 9º):** Define situações de impedimento para exercício da função de fiscal, como o conflito de interesses e o vínculo com o contratado.
- **Atribuições do gestor (Art. 10) e do fiscal (Art. 11):** Detalha, de forma exaustiva, as responsabilidades de cada agente, promovendo a segregação de funções prevista na Lei federal.
- **Fiscalização de contratos com mão de obra (Arts. 13 e 14):** Estabelece procedimentos específicos para a verificação das obrigações trabalhistas em contratos com dedicação exclusiva de pessoal.
- **Proteção de dados (Art. 15):** Determina controle de acesso e divulgação de informações pessoais obtidas na fiscalização, em conformidade com a LGPD.
- **Modelo de gestão e fiscalização (Art. 12):** Exige a elaboração de modelo de gestão desde a fase de planejamento, a ser inserido em anexo do TR ou PB.
- **Procedimento de responsabilização (Capítulo V):** Detalha as etapas do processo administrativo sancionador, incluindo a instauração, o contraditório e a dosimetria das sanções.

3.3 Comparativo com o Regime Anterior (Lei nº 8.666/1993)

A comparação entre os dois regimes normativos evidencia os avanços trazidos pela legislação vigente, bem como os desafios decorrentes da transição. O Quadro 2 sintetiza as principais diferenças no que tange à fiscalização contratual:

Quadro 2 – Comparativo entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021 quanto à fiscalização contratual

Aspecto		Lei nº 8.666/1993	Lei nº 14.133/2021
Designação do fiscal		Prevista, mas sem detalhamento de requisitos (Art. 67)	Obrigatória, com requisitos de capacitação e impedimentos expressos (Art. 117; Decreto nº 3.813/2024, Arts. 4º e 9º)
Segregação de funções	de	Não havia distinção formal entre gestor e fiscal	Segregação obrigatória entre gestor e fiscal, com atribuições específicas para cada função
Modelo de gestão		Não exigido	Obrigatório desde a fase de planejamento, em anexo ao TR ou PB (Decreto nº 3.813/2024, Art. 12)
Sanções administrativas		Tipificação genérica (Art. 87)	Tipificação detalhada com critérios de proporcionalidade, programa de integridade e reabilitação (Arts. 155-163)
Proteção de dados		Não contemplada	Expressamente prevista, com remissão à LGPD (Decreto nº 3.813/2024, Art. 15)
Obrigações trabalhistas		Previsão genérica	Verificação detalhada e prévia ao pagamento, com reserva de vagas para PCD e aprendizes (Art. 116)

Fonte: elaborado pelos autores com base nas referidas legislações.

A análise comparativa revela que o novo marco normativo avança de forma significativa na estruturação da fiscalização contratual, impondo maior formalização e especialização dos agentes envolvidos. Contudo, conforme destaca Justen Filho (2021), a efetividade das inovações legislativas depende da capacidade das organizações públicas de internalizá-las em seus processos e de investir na formação continuada de seus servidores.

4. Metodologia

O presente artigo adota abordagem qualitativa, de natureza descritiva e explicativa. A pesquisa qualitativa, conforme Minayo (2014), é adequada ao estudo de fenômenos sociais complexos que envolvem interpretação de normas, práticas institucionais e valores, como é o caso da fiscalização de contratos administrativos.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica fundamentou-se na doutrina jurídico-administrativa especializada, com destaque para as obras de Di Pietro (2023), Justen Filho (2021), Bandeira de Mello (2021) e Meirelles (2016), além de publicações do Tribunal de Contas da União. A pesquisa documental concentrou-se na análise exegética e sistemática do corpus normativo central, composto pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto Estadual nº 3.813/2024, complementados pela Lei nº 8.666/1993 — para fins comparativos — e pela Lei nº 13.709/2018 (LGPD).

A análise normativa seguiu o método jurídico-dogmático, que, segundo Ferraz Júnior (2014), busca descrever, sistematizar e interpretar o direito positivo vigente, identificando suas estruturas lógicas, sua coerência interna e suas implicações práticas. O método comparativo foi empregado para a conferência entre o regime anterior e o vigente, visando identificar os avanços, as lacunas e os pontos de tensão do novo marco normativo.

As limitações da pesquisa residem no fato de se tratar de análise eminentemente normativa e doutrinária, sem dados empíricos sobre a aplicação efetiva do Decreto nº 3.813/2024 nos órgãos da Administração Pública estadual. Essa limitação aponta para uma agenda de pesquisa futura de caráter empírico.

5. Análise e Discussão

5.1 Agentes da Fiscalização: Papéis, Atribuições e Limites

Um dos eixos centrais do novo marco normativo é a clara distinção entre as figuras do gestor e do fiscal do contrato, promovendo a segregação de funções como mecanismo de controle interno. Enquanto o gestor exerce função de natureza gerencial e decisória — incluindo a coordenação das atividades de fiscalização e os atos preparatórios à instrução processual —, o fiscal atua na linha de frente da execução, verificando a conformidade técnica e administrativa do objeto contratado.

Dentre as atribuições essenciais do fiscal, pode-se destacar: **Acompanhamento da Execução:**

- Verificar o cronograma físico-financeiro (Art. 11 do Decreto).
- Atestar se os materiais e serviços estão conforme as especificações do Termo de Referência/Projeto Básico/Executivo (Art. 11 do Decreto).

- Para contratos de mão de obra, verificar a regularidade trabalhista e previdenciária dos empregados do contratado, conforme as exigências da Lei nº 14.133/2021 (Art. 116) e do Decreto Estadual (Art. 13).
- Checar a adequação dos equipamentos e a procedência/qualidade dos materiais.

Comunicação e Registro:

- Manter um diário de obra/livro de ocorrências ou sistema eletrônico para registrar todos os eventos, instruções, reclamações, atrasos, falhas, etc, conforme exigido pela Lei nº 14.133/2021 (Art. 117, § 1º) e reforçado pelo Decreto Estadual (Art. 11, III)
- Comunicar formalmente à contratada qualquer irregularidade e solicitar providências (Art. 11, VII do Decreto).
- Encaminhar as informações e ocorrências à autoridade superior para decisões que excedam sua alçada (Art. 11, X do Decreto).

Medições e Pagamentos:

- Atestar a execução dos serviços/fornecimento para fins de pagamento, validando as medições apresentadas pelo contratado (Art. 11, IV do Decreto).
- Apuração do valor a pagar (Art. 11, V do Decreto).

Proposição de Sanções:

- Identificar e propor a aplicação de penalidades em caso de descumprimento contratual grave, sempre com base no contrato, na Lei nº 14.133/2021 (Arts. 155-163) e no Decreto Estadual (Capítulo V).

Recebimento do Objeto:

- Participar ativamente das etapas de recebimento provisório e definitivo, emitindo os respectivos termos ou atestados (Art. 11, XI do Decreto e Arts. 140-142 da Lei nº 14.133/2021).

Gestão de Alterações:

Acompanhar e analisar as necessidades de alterações contratuais (aditivos, reajustes, repactuações, prorrogações), emitindo parecer técnico sobre sua pertinência e conformidade legal (Art. 10, IV do Decreto e Art. 121 da Lei nº 14.133/2021).

- É fundamental, porém, compreender os limites da atuação do fiscal. Conforme ressalta Di Pietro (2023), o fiscal não tem competência para alterar unilateralmente cláusulas contratuais, conceder prorrogações ou modificar especificações técnicas — atos que dependem de formalização por meio de termo aditivo e de autorização da autoridade competente. O desrespeito a esses limites pode configurar desvio de função e gerar

responsabilidade administrativa e civil do agente. Além disso, o fiscal deve agir com isenção, baseando suas decisões em fatos, evidências e no que está previsto no contrato e na lei. Todas as suas decisões, solicitações e registros devem ser claros, justificados e documentados.

O Decreto nº 3.813/2024 prevê ainda a possibilidade de auxílio de terceiros contratados pela Administração (Art. 6º), o que amplia a capacidade técnica da Administração em contratos de alta complexidade, sem, contudo, eximir o fiscal das suas responsabilidades legais. Essa previsão é especialmente relevante para fiscalização de obras e serviços de engenharia, nos quais a expertise técnica específica pode ser determinante para a qualidade do controle.

5.2 Tipos de Fiscalização

O Decreto nº 3.813/2024 distingue três modalidades de fiscalização, que se complementam e devem ser exercidas de forma integrada:

- **Fiscalização Técnica:** Orientada à avaliação da conformidade técnica do objeto contratado com as especificações do Termo de Referência, Projeto Básico ou Projeto Executivo. É a modalidade mais diretamente vinculada à aferição da qualidade da entrega e, por consequência, ao pagamento.
- **Fiscalização Administrativa:** Voltada aos aspectos formais e legais da execução contratual, incluindo as obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas do contratado, bem como o controle de revisões, reajustes e repactuações. Exige atenção especial em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, nos quais o risco de passivo trabalhista para a Administração é mais elevado.
- **Fiscalização Setorial:** Coordenada pelo gestor do contrato e exercida por setores especializados da Administração com competência sobre aspectos específicos da execução, como segurança do trabalho, meio ambiente ou contabilidade.

A integração dessas três modalidades é condição para uma fiscalização eficaz. Conforme observa o TCU (2010), a ausência de coordenação entre as diferentes dimensões do controle contratual é uma das causas mais recorrentes de falhas na fiscalização, resultando em pagamentos por serviços não executados ou em desconformidade com as especificações.

5.3 Etapas da Fiscalização Contratual

A fiscalização contratual não se inicia com a execução do contrato, mas com o planejamento da contratação. O Art. 12 do Decreto nº 3.813/2024 exige que o modelo de gestão e fiscalização seja elaborado ainda na fase preparatória, em anexo ao Termo de Referência ou Projeto Básico. Essa inovação é significativa, pois obriga os gestores a definirem antecipadamente os critérios de aferição do objeto, os mecanismos de controle e os parâmetros para o recebimento provisório e definitivo.

a) Planejamento da Fiscalização

Compreende o estudo aprofundado do contrato e seus anexos, a elaboração do modelo de gestão e fiscalização e a capacitação dos agentes designados. O fiscal deve conhecer profundamente o contrato (Lei nº 14.133/2021, art. 92, inciso II), o Termo de Referência, Projeto Básico, Projeto Executivo, edital, a proposta da contratada e as cláusulas contratuais (Art. 11, I do Decreto).

O Modelo de Gestão e Fiscalização (Art. 12 do Decreto) deve ser descrito em anexo do termo de referência ou projeto básico, definindo: forma de aferição do objeto, garantias, sanções/glosas/rescisão, agentes, mecanismos de controle, comunicação, métodos de avaliação para recebimento provisório e definitivo.

Se o Estudo Técnico Preliminar identificar necessidade de capacitação dos fiscais, a Administração deve providenciá-la antes da assinatura do contrato.

b) Acompanhamento da Execução

Envolve visitas, vistorias e reuniões periódicas para verificação do cronograma físico-financeiro, da conformidade técnica dos materiais e serviços (Art. 11, II do Decreto) e do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias. A regularidade fiscal e trabalhista deve ser aferida previamente ao pagamento mensal, conforme o Art. 116 da Lei nº 14.133/2021 e o Art. 13 do Decreto nº 3.813/2024.

c) Registro de Ocorrências e Comunicações

O Art. 117, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 determina que o fiscal anote em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato. Esse registro — que pode ser feito em diário de obra, livro de ordem ou sistema eletrônico — é o principal instrumento de proteção do agente público e da Administração em eventual litígio ou processo sancionador. A ausência de registros é recorrentemente apontada pelo TCU como fator agravante em processos de tomada de contas especial (TCU, 2010).

Neste sentido, toda comunicação deve ser feita de maneira formal, solicitações e manifestações da contratada. m caso de problemas mais graves ou que exijam decisão superior, o fiscal deve comunicar imediatamente seu superior hierárquico (Art. 11, X e Art. 20 do Decreto).

d) Medição, Atesto e Pagamento

A emissão do atesto pelo fiscal é o ato que autoriza o pagamento e, por isso, exige rigor técnico e documental. O fiscal deve verificar o avanço físico ou a quantidade de itens fornecidos/serviços executados, conferir a nota fiscal e registrar eventuais glosas por serviços não realizados ou realizados em desconformidade (Art. 11, IV, V, VIII e XIV do Decreto nº 3.813/2024).

e) Aplicação de Sanções

Identificada a infração contratual, o fiscal deve registrá-la e comunicá-la ao gestor para instauração do processo administrativo. O Capítulo V do Decreto nº 3.813/2024 detalha o procedimento, garantindo o contraditório e a ampla defesa ao contratado. A Lei nº 14.133/2021 introduz o programa de integridade como critério atenuante na dosimetria das sanções (Art. 156, § 1º), o que representa inovação relevante em termos de incentivos à compliance nas contratações públicas.

f) Recebimento do Objeto

O recebimento provisório do objeto pelo fiscal se destina a verificação preliminar (Art. 11, XI do Decreto). Já o definitivo, pelo gestor ou comissão, ocorre após verificação completa e conformidade total (Art. 16, I, 'b' do Decreto). Ambos são atos formais que encerram o ciclo de execução contratual. O recebimento definitivo, contudo, não exclui a responsabilidade civil do contratado pela solidez e segurança da obra ou serviço (Art. 16, V do Decreto nº 3.813/2024), nem a responsabilidade ético-profissional dos agentes envolvidos.

5.4 Documentação como Pilar da Fiscalização Eficiente

A formalização documental de todos os atos da fiscalização não é apenas uma exigência legal, mas um imperativo de segurança jurídica para a Administração e para o agente público. O princípio da formalidade e da transparência, corolário do Estado Democrático de Direito, impõe que os atos administrativos sejam não apenas legais, mas rastreáveis e verificáveis (BANDEIRA DE MELLO, 2021).

Os documentos essenciais da fiscalização incluem: o diário de obra ou livro de ordem; os ofícios e comunicações formais com o contratado; os relatórios de fiscalização periódicos; os termos de medição e atestos; e os termos de recebimento provisório e definitivo (Lei nº 14.133/2021, Art. 117, § 1º e Decreto Art. 11, III). O Art. 15 do Decreto nº 3.813/2024 acrescenta a dimensão da proteção de dados, exigindo que o acesso e a divulgação das informações obtidas na fiscalização observem as disposições da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018).

5.5 Avanços, Desafios e Melhores Práticas

A análise do novo marco normativo evidencia avanços substanciais em relação ao regime anterior, especialmente no que tange à segregação de funções, à obrigatoriedade de modelos de gestão desde o planejamento e à proteção de dados. Contudo, a efetividade dessas disposições enfrenta desafios estruturais que merecem atenção.

Principais avanços:

- Segregação formal entre as funções de gestor e fiscal, reduzindo riscos de conflito de interesses.
- Exigência de modelo de gestão e fiscalização desde a fase de planejamento, promovendo a visão prospectiva do controle.
- Tipificação detalhada de infrações e sanções, com critérios de proporcionalidade e previsão de reabilitação.
- Reconhecimento do programa de integridade como critério atenuante, incentivando a compliance nas contratações.
- Proteção de dados expressamente prevista, em alinhamento com a LGPD.

Principais desafios:

- Déficit de capacitação técnica dos servidores designados como fiscais, especialmente em contratos de alta complexidade.
- Cultura organizacional resistente à formalização, com subutilização dos instrumentos de registro de ocorrências.
- Dificuldades na aplicação de sanções, por receio de litígios ou de gerar descontinuidade dos serviços.
- Sobrecarga dos servidores designados como fiscais, que frequentemente acumulam a função com outras atribuições.

Melhores práticas recomendadas:

- Capacitação contínua e específica dos fiscais, com foco nos aspectos técnicos e legais dos contratos sob sua responsabilidade.
- Elaboração cuidadosa do modelo de gestão e fiscalização ainda na fase de planejamento, com definição clara de indicadores de conformidade.
- Adoção de sistemas eletrônicos para registro de ocorrências e gestão documental, aumentando a rastreabilidade e reduzindo o risco de perda de informações.
- Atuação preventiva, com comunicação proativa ao contratado sobre inconformidades antes que se tornem infrações formais.
- Articulação entre a fiscalização técnica, administrativa e setorial, garantindo visão integrada da execução contratual.
- Observância rigorosa do devido processo legal na aplicação de sanções, com motivação expressa e proporcionalidade das penalidades.

6. Conclusão

O presente artigo buscou analisar o modelo de fiscalização de contratos administrativos vigente na Administração Pública do Estado do Pará, à luz da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Estadual nº 3.813/2024. A problemática da pesquisa — identificar os avanços, desafios e lacunas do novo marco normativo — foi abordado por meio de análise bibliográfica e documental, com ênfase no método jurídico-dogmático e na perspectiva comparativa em relação ao regime anterior.

Os aspectos identificados confirmam que a nova legislação representa avanço substantivo em relação à Lei nº 8.666/1993, especialmente no que se refere à segregação de funções entre gestor e fiscal, à obrigatoriedade de modelos de gestão desde a fase de planejamento, à tipificação detalhada das infrações e sanções e à proteção de dados pessoais obtidos na fiscalização. O Decreto Estadual nº 3.813/2024, por sua vez, representa esforço regulatório relevante de adaptação do marco federal às especificidades da Administração paraense, com detalhamento dos procedimentos e das responsabilidades dos agentes envolvidos.

Contudo, a efetividade do novo modelo depende da superação de desafios estruturais, entre os quais se destacam: o déficit de capacitação técnica dos fiscais; a resistência cultural à formalização documental; e a sobrecarga de trabalho dos servidores designados. Esses

desafios apontam para a necessidade de políticas públicas de formação continuada, de estruturação de equipes de fiscalização e de fortalecimento dos mecanismos de controle interno nas organizações públicas estaduais.

Como principais contribuições, o artigo oferece uma sistematização crítica do marco normativo aplicável à fiscalização contratual no Estado do Pará, com identificação dos pontos de avanço e das lacunas de implementação, e propõe um conjunto de boas práticas fundamentadas na doutrina e na jurisprudência do TCU. Espera-se que o estudo possa subsidiar tanto a atuação dos agentes públicos quanto a formulação de políticas de capacitação e de gestão contratual no âmbito estadual.

Como limitação, registra-se que a pesquisa tem caráter eminentemente normativo e doutrinário. Pesquisas futuras de natureza empírica — por meio de entrevistas com fiscais de contrato, análise de processos administrativos ou estudos de caso em organizações específicas — poderão ampliar e aprofundar as conclusões aqui apresentadas, contribuindo para uma compreensão mais abrangente dos fatores que determinam a efetividade da fiscalização contratual na prática administrativa paraense.

Referências Bibliográficas

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: [inserir data].

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: [inserir data].

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: [inserir data].

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: [inserir data].

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1214/2013** – Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 22 de maio de 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1922/2016** – Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 27 de julho de 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2622/2013** – Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Brasília, DF, 25 de setembro de 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa nº 110, de 1º de dezembro de 2010**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 dez. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Brasília: TCU, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 280, de 8 de dezembro de 2010**. Boletim do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, nº 47, 13 dez. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional**. Brasília: TCU, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Vade-Mécum de Licitações e Contratos**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. **Nova Lei de Licitações Comentada**. São Paulo: Método, 2023.

PARÁ. **Decreto nº 3.813, de 1º de abril de 2024**. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado do Pará, a gestão e fiscalização de contratos administrativos de que trata a Lei nº 14.133/2021. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, PA, 1 abr. 2024.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. Salvador: JusPodivm, 2024.