



LEI Nº 14.133/2021 E A OBRIGATORIEDADE DE CAPACITAÇÃO DO FISCAL DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

*Law 14.133/2021 and the obligation of training
administrative contracts inspectors*

Carlos Wellington Leite de Almeida

Auditor Federal do Tribunal de Contas da União, doutor em Administração pela Universidad de la Empresa (UDE) e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR) e bacharel em Ciências Navais.

Orcid: [http:// https://orcid.org/0000-0002-4904-3007](http://https://orcid.org/0000-0002-4904-3007)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8006189832105890>

E-mail: carlosla@tcu.gov.br

RESUMO

No presente artigo, trata-se da importância do princípio do planejamento na reorientação do foco do procedimento de contratação estabelecido pela Lei nº 14.133/2021, Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, voltado para a governança e a obtenção de resultados, em relação ao instituído pela lei anterior, Lei nº 8.666/1993, cujo foco era o combate à corrupção. Para tanto, em pesquisa de tipo bibliográfica e documental, empregando-se metodologia qualitativa, foram consultados outros dispositivos legais acerca do assunto, discorrendo-se sobre os efeitos do princípio do planejamento sobre a fiscalização dos contratos administrativos e a obrigatoriedade de capacitação de servidores e empregados públicos; os requisitos necessários à designação de servidores e empregados públicos como fiscais de contratos; e os termos de recebimento, provisório e definitivo, dos serviços e compras, relevantes para o fiscal de contratos administrativos. Concluiu-se que a Lei nº 14.133/2021, Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, destinada a substituir a Lei nº 8.666/1993, inova com relação à capacitação dos fiscais dos contratos administrativos. A preparação adequada de servidores para o exercício das atribuições de fiscal de contratos passa a constituir obrigação da Administração, a ser objeto de atenção e preparo desde a fase do planejamento das contratações ou compras realizadas com recursos públicos, quando seguidas as regras do novo estatuto legal. A obrigatoriedade de capacitação do fiscal de contratos constitui aspecto fundamental da nova Lei.



Palavras-chave: Administração Pública; contrato administrativo; fiscalização contratual; capacitação do fiscal.

ABSTRACT

This article addresses the importance of the principle of planning in reorienting the focus of contracting procedures established by Law no. 14,133/2021, New Law on Procurement and Administrative Contracts, centered on governance and results, in contrast with the established by the previous law, Law no. 8,666/1993, whose focus was fighting against corruption. To this end, in bibliographical and documentary research, using qualitative methodology, other legal provisions on the subject were consulted, discussing the effects of the principle of planning on the supervision of administrative contracts and the mandatory training of civil servants and public employees; the requirements necessary for the designation of public personnel as contract inspectors; and the terms for receipt, provisional and definitive, of services and purchases, relevant to the inspector of administrative contracts. It concludes that Law no. 14,133/2021, New Law on Procurement and Administrative Contracts, intended to replace Law no. 8,666/1993, innovates in relation to the training of inspectors of administrative contracts. The adequate preparation of civil servants to perform the duties of contract inspector becomes an obligation of the Administration, to be the object of attention and preparation from the planning phase of hiring or purchases made with public resources, when the rules of the new legal statute are followed. The mandatory training of contract inspectors is a fundamental aspect of the new Law.

Keywords: Public Administration; public contract; contractual supervision; training of inspectors.

1. INTRODUÇÃO

A fiscalização contratual se afirma como um tema de especial relevância para a gestão pública contemporânea, no Brasil. A Lei nº 14.133/2021, Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, atribui maiores responsabilidades tanto ao dirigente do órgão ou entidade quanto ao fiscal de contratos, e, entre as principais obrigações que passam a ser atribuídas ao dirigente, ao ordenador de despesas ou a quem definido nos normativos aplicáveis das unidades jurisdicionadas, desponta a **obrigatoriedade de capacitação** de servidores para o exercício das atribuições de fiscal de contratos.

O presente artigo trata, inicialmente, da importância do princípio do planejamento na esperada reorientação do foco do procedimento de contratação, agora voltado, predominantemente, para a governança e a obtenção de resultados. Em seguida, discorre acerca dos efeitos do princípio do planejamento sobre a fiscalização dos contratos administrativos e a obrigatoriedade de capacitação de servidores e empregados públicos. Na sequência, trata dos requisitos necessários à designação de servidores e empregados públicos como fiscais de contratos e da importância de sua adequada capacitação. Finalmente, trata do recebimento provisório e do recebimento definitivo dos serviços e compras, temas de especial relevância para o fiscal de contratos administrativos.



2. PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO E REORIENTAÇÃO DE FOCO

Reunindo e consolidando dispositivos de leis anteriores: Lei nº 8.666/1993 (Licitações e Contratos Administrativos), Lei nº 10.520/2002 (Pregão) e Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações – RDC), além da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), a Lei nº 14.133/2021 incorpora novos princípios ao arcabouço jurídico das licitações e contratos administrativos. Enquanto a anterior Lei de Licitações se voltava predominantemente para o combate à corrupção, a nova se volta para a governança e o foco em resultados, entre outros aspectos (Garcia, 2021; Furtado, 2022; Lima, 2024).

A Lei nº 8.666/1993, em especial, refletia o estado da arte do Direito Administrativo de 1993. Muita coisa mudou de lá para cá e, em certa medida, a Lei nº 14.133/2021 incorpora procedimentos e práticas administrativas que acabaram por se revelar exitosos nas contratações públicas brasileiras (Garcia, 2021, p. 1, grifos próprios).

Com o propósito de promover esse ajuste de foco, a Lei nº 14.133/2021 vincula o regramento geral das licitações e contratos administrativos a diversos novos princípios, bem como reafirma princípios tradicionais e torna expressos alguns que se encontravam apenas implícitos na anterior, Lei nº 8.666/1993. Entre os princípios antes apenas implícitos, mas agora expressos no texto legal, destaca-se o princípio do planejamento, que tem profundas implicações para a fiscalização contratual (Anexo I). A leitura atenta dos princípios licitatórios e contratuais adotados pela Lei nº 14.133/2021, em especial daqueles princípios que não estavam explícitos na anterior, Lei nº 8.666/1993, permite entrever a intenção do novo estatuto no sentido de incrementar a eficiência dos processos de licitação e fiscalização dos contratos administrativos. A fase preparatória da licitação, caracterizada pelo planejamento, passa a contar com previsões mais amplas e detalhadas, até mesmo quanto à fiscalização dos contratos a serem firmados (Bittencourt, 2021; Goulart, 2021; Jacoby Fernandes, A.; Jacoby Fernandes, J., 2021; Justen Filho, 2021; Rodrigues, 2022).

O art. 5º da nova Lei das Licitações, determina a observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) (TJSP, 2022, p. 17-18, grifos próprios).

A expressa menção ao princípio do planejamento é apenas um dos sinais da Lei nº 14.133/2021 no sentido de buscar aumentar a eficiência dos processos licitatórios e dos contratos administrativos. Certo é o efeito dessa explicitação do princípio do planejamento sobre a fiscalização dos contratos administrativos, particularmente com respeito à seleção e ao preparo de servidores para o exercício das atribuições de fiscal de contratos. A nova Lei menciona e



ênfatiza o planejamento em diferentes dispositivos de seu texto, não deixando dúvidas quanto à sua acentuada valorização.

A inclusão do **princípio do planejamento** na nova lei de licitações e contratos reflete a **importância que essa etapa** tem para a eficiência e efetividade da gestão pública. Ao estabelecer o planejamento como um princípio fundamental, a lei busca garantir que as **contratações públicas** sejam realizadas de **forma planejada e estratégica**, evitando desperdícios, retrabalhos e demais problemas que possam prejudicar a gestão pública (Teixeira, 2024, p. 5, grifos próprios).

O fato de a Lei nº 14.133/2021 expressamente declarar o planejamento entre seus princípios impacta fortemente as licitações e contratos. A fiscalização contratual passa a ser mais ágil para permitir a realização dos objetivos contratuais pretendidos e, ao mesmo tempo, mais rigorosa com aspectos considerados essenciais, como o da planejada capacitação de pessoal para exercer o mister regulatório. Justen Filho (2021) se refere ao planejamento, na nova Lei como um “compromisso com a verdade”.

O destaque para o planejamento na Lei nº 14.133/2021 está no vórtice de uma profunda mudança na gestão dos contratos administrativos, reorientando seu foco, como já dito, para governança e resultados. Somente o adequado planejamento das licitações e contratações, que já incluía as questões relativas à subsequente fiscalização dos contratos administrativos, poderá viabilizar essa esperada reorientação. Os resultados esperados, mesmo após a realização de um bom procedimento licitatório, facilmente poderão se perder no contexto de uma má fiscalização, incapaz de garantir a realização efetiva do objeto contratado.

Fiscalizar é uma obrigação da qual o Administração Pública não pode abrir mão e se concretiza através da finalidade dos contratos administrativos em atender ao interesse público. Dessa forma é justamente através dessa obrigação ou dever de **fiscalizar**, que se **garantirá o atendimento ao propósito contratual** (Matos; Reis, 2023, p. 19, grifos próprios).

3. PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO E EFEITO SOBRE A NOVA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 18, destaca o planejamento como característica essencial da fase preparatória do processo licitatório, devendo nele serem tratadas todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na futura contratação. Essas considerações devem incluir, necessariamente, a análise dos riscos que possam comprometer a boa execução contratual (artigo 18, inciso X) e as providências a serem adotadas pela Administração antes da celebração do contrato, até quanto à **capacitação** de servidores para o exercício das **atribuições de fiscalização** (artigo 18, § 1º, inciso X).

Assim, a nova Lei expressamente atribui à Administração contratante a responsabilidade de, previamente, preparar equipes para a fiscalização dos contratos administrativos.



Não é sem motivo, portanto, que, ao tratar do edital e do termo de referência, a nova Lei vincula o processo licitatório à futura fiscalização contratual. O artigo 25 estabelece que o edital precisa incluir as regras relativas à entrega do objeto, à fiscalização e à gestão do contrato administrativo a ser celebrado. Da mesma forma, no artigo 6º, inciso XXIII, define que o termo de referência deve descrever como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade contratante, além dos critérios de medição e de pagamento.

No que se refere, ainda, ao projeto básico, no artigo 6º, inciso XXV, a vinculação entre o planejamento e a fiscalização é mais uma vez enfatizada. Tratando-se de obras, especialmente, consigna-se que o projeto básico deve ser elaborado a partir de estudos técnicos preliminares que contenham, entre outros aspectos, subsídios para a futura gestão da obra, aí compreendidas as normas de fiscalização.

A essência da vinculação entre o planejamento e a posterior fiscalização contratual reside em que, já no planejamento, devem ser definidas todas as características da posterior execução e fiscalização contratual. A Lei nº 14.133/2021, dessa forma, dá ensejo a uma profunda mudança na maneira de gerir licitações e contratos, já que a Administração deve saber, de antemão, antes da formalização contratual, as capacidades profissionais necessárias ao exercício da fiscalização dos contratos administrativos.

4. OBRIGATORIEDADE DE CAPACITAÇÃO

Entre as principais inovações da Lei nº 14.133/2021, está a atribuição à Administração da obrigação de capacitar permanentemente os fiscais dos contratos administrativos. Muito antes da celebração do contrato, ainda na fase preparatória da licitação, por ocasião do estudo técnico preliminar, devem os dirigentes dos órgãos e entidades, ordenadores de despesa e outros envolvidos ter atenção à **capacitação** de pessoal para o exercício da gestão e da fiscalização contratuais, conforme artigo 18, § 1º, inciso X. Trata-se, portanto, do reconhecimento legal da importância de capacitar os fiscais de contrato para que bem se atinjam os objetivos do interesse público. Estudos recentes destacam que, entre as principais dificuldades encontradas pelos órgãos e entidades da Administração Pública está, justamente, a formação de quadros profissionais com a capacitação adequada ao exercício das diversas atribuições previstas na Lei nº 14.133/2021 (Bastos, 2023; Vieira *et al.*, 2023; Teixeira, 2024).

A Nova **Lei nº 14.133/2021**, de licitações e contratos é **complexa e requer capacitação**, conhecimento, elaboração de regulamentos internos e **mudança cultural** no Órgão Público que utilizou por trinta anos a legislação federal nº 8.666/93 (Vieira *et al.*, 2023, p. 1, grifos próprios).

A doutrina predominante ressalta a tendência normativa da Lei nº 14.133/2021 no sentido de concretizar a ligação que deve existir entre a fase do planejamento licitatório e a fase da execução contratual, incluindo as atividades de fiscalização dos contratos administrativos. A esse respeito, é importante assinalar que a nova Lei vai além de simplesmente relacionar novos princípios, buscando, mediante a adoção de novos procedimentos e a atribuição mais clara de responsabilidades, concretizar diretrizes mais abstratas por meio de enfrentamentos objetivos



a problemas antigos e conhecidos, como o esforço por aumentar a eficiência na prestação dos serviços contratados, esforço esse fortemente vinculado à qualidade da fiscalização exercida e, por conseguinte, à apropriada capacitação dos fiscais de contrato para o exercício de suas atribuições (Barbosa; Khoury; Maciel, 2021; Carvalho, 2021; Dallari, 2021; Garcia, 2021).

Lei 14.133/2021

Art. 18. A **fase preparatória do processo licitatório** é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como **abordar todas as considerações técnicas**, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

[...]

X - **providências** a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à **capacitação de servidores ou de empregados** para fiscalização e gestão contratual (Brasil, 2021, grifos próprios).

O que a Lei nº 14.133/2021 traz de concreto acerca da fiscalização contratual, evoluindo muito com relação à anterior, Lei nº 8.666/1993, é a clareza no que se refere a quem tem o dever de se ocupar da capacitação dos fiscais de contratos: esse dever incumbe ao **dirigente da organização** ou a quem as regras organizacionais definirem, se optarem por atribuí-lo a outra pessoa.

Acerca desse ponto, importa destacar que o dirigente da organização não está isolado nessa tarefa de prover adequada capacitação aos fiscais de contrato. Assim como a Lei nº 14.133/2021 define atribuições de assessoramento para os integrantes das procuradorias jurídicas e das unidades de controle interno, também a doutrina destaca que o esforço pela adequada capacitação envolve distintos e diversos setores da organização. Em especial, esse envolvimento organizacional amplo deve estar voltado para a garantia de que haja, no quadro de pessoal do órgão ou entidade, uma quantidade mínima de servidores devidamente capacitados para o exercício da fiscalização contratual (Justen Filho, 2021; Pires; Gonçalves, 2022).



A nova Lei cria a noção, verdadeiramente profissional, de que a capacitação de fiscais é condição sine qua non para a celebração de futuros contratos administrativos, assim incorporando essa preocupação à gestão desde a fase do planejamento das licitações. Afasta a noção, nada profissional, de que a Administração possa se preocupar com a fiscalização dos contratos apenas após celebrado o contrato. Deve a capacitação, nesse sentido, desenvolver nos profissionais a serem designados para as atividades de fiscalização contratual os atributos do chamado perfil do fiscal de contratos administrativos.

Quadro 1 – Perfil do fiscal de contratos administrativos

Conhecimento profundo da organização	Investigador
Conhecimento técnico do objeto	Questionador
Conhecimento razoável do mercado	Cobrador
Noções razoáveis do Direito aplicável	Proativo
Noções básicas de composição de custos	Bom relacionamento e comunicação
Negociador	Ético

Fonte: Vieira *et al.*, 2006.

Ao amparo da nova Lei, portanto, conduzir um processo licitatório sem se preocupar desde o início com a fiscalização passa a ser uma irregularidade atribuída ao dirigente do órgão ou entidade da Administração Pública. Dito de outra forma, um processo licitatório não pode ser levado adiante sem definição quanto à capacidade de bem fiscalizar o futuro contrato, por mais que a celeridade na contratação seja essencial para a Administração. Ao contrário, se o contrato é tão relevante para o órgão ou entidade, devem as preocupações com a futura fiscalização ser ainda maiores.

Logo, se não houver condições de fiscalizar o contrato, deve-se, desde o início, interromper o processo licitatório ou criar as condições de fiscalização, as quais dizem respeito, em especial, à capacitação de pessoal para o exercício das atribuições fiscalizatórias. O aodamento na realização dos processos licitatórios deve dar lugar a uma adequada preparação para contratar, em especial no que se refere à fiscalização contratual, assim ensejando a boa governança e a obtenção de resultados, justamente o foco da nova Lei.

A aplicação da nova lei requer o interesse pelo conhecimento, responsabilidade e aptidão dos envolvidos, vez que o foco é na eficiência e nos resultados com alto grau de tecnicidade. [...] **Capacitar é necessário** (Giroto; Silva, 2021, grifos próprios).

Acerca da possibilidade de contratar terceiros para assistir e subsidiar os fiscais com informações pertinentes à sua atribuição, certo é que o artigo 117 da nova Lei o permite. Entretanto, releva esclarecer que a responsabilidade primária pela fiscalização permanece com



a Administração, o que, necessariamente, envolve o fiscal do contrato, devidamente capacitado para tanto. O aludido dispositivo legal segue a esteira da jurisprudência do TCU, firme no sentido de que a contratação de terceiros visa apenas apoiar o trabalho do fiscal de contratos, nunca substituí-lo ou afastá-lo da responsabilidade pela atividade fiscalizatória.

Acórdão 875/2020-TCU-Plenário

A contratação de empresa para auxiliar a Administração na fiscalização de contratos [...] não retira desta a obrigação do acompanhamento, porquanto a função do **terceiro contratado é de assistência**, não de substituição (Brasil, 2020a, grifos próprios).

O parágrafo 3º do mesmo artigo 117 carrega uma outra importante novidade com relação à anterior Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Trata-se do apoio que deve ser dado ao fiscal do contrato pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que lhe devem dirimir dúvidas, bem como subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução do contrato.

Contudo, também é de extrema importância destacar que esses órgãos não assumem para si, em momento algum, a responsabilidade pela fiscalização contratual, que continua a constituir incumbência exclusiva dos fiscais dos contratos. Assertivo, portanto, deve ser o esforço da Administração em prol da capacitação de pessoas para o exercício da fiscalização.

Essa obrigatoriedade de a Administração ter atenção à capacitação dos fiscais de contratos administrativos se refere a um dos pontos nevrálgicos da relação entre os dirigentes dos órgãos e das entidades da Administração Pública e os servidores que atuam na atividade de fiscalização contratual. Fica clara a prioridade que o dirigente deve conceder ao preparo de seus fiscais, convertida agora, por força do novo estatuto, em verdadeira obrigação legal. Entretanto, isso não significa, de forma alguma, que o servidor público possa simplesmente recusar-se a desempenhar as atribuições de fiscal de contratos administrativos, o que tenderia a inviabilizar, em si, as atividades do órgão ou entidade. Diferenças entre dirigentes e fiscais de contratos devem ser resolvidas com atenção à missão organizacional, ao profissionalismo e à cooperação.

Acórdão 2.917/2010-TCU-Plenário

Acerca das incumbências do fiscal do contrato, o TCU entende que devem ser designados **servidores públicos qualificados** para a gestão dos contratos, de modo que sejam responsáveis pela execução de atividades e/ou pela vigilância e garantia da regularidade e adequação dos serviços.

O servidor designado para exercer o encargo de fiscal **não pode oferecer recusa**, porquanto não se trata de ordem ilegal. Entretanto, tem a opção de **expor ao superior hierárquico** as deficiências e limitações que possam impedi-lo de cumprir diligentemente suas obrigações. A opção que não se aceita é uma atuação a esmo (com imprudência, negligência, omissão,



ausência de cautela e de zelo profissional), sob pena de configurar grave infração à norma legal (Brasil, 2010a, grifos próprios).

Uma observação adicional se faz relevante para órgãos com elevada rotatividade de pessoal, como é o caso, por exemplo, das organizações militares das forças armadas e das unidades gestoras integrantes do serviço diplomático. Essas Administrações devem ter atenção ao esforço permanente de reter o conhecimento relativo à fiscalização contratual entre seus colaboradores, o que pode incluir tanto profissionais civis quanto militares, no caso das organizações militares.

Os departamentos da administração pública enfrentam obstáculos na aplicação de sistemas eficazes de inspeção e controle de contratos administrativos em seu governo. Os **obstáculos** são muitos e variados, mas todos eles **se concentram na falta de** implementação, estrutura organizacional e **pessoal qualificado** que mais tarde **atuará como supervisores de contrato** (Lopes; Marra, 2022, p. 4462, grifos próprios).

A noção que subjaz a todo esse esforço é a de que a nova Lei busca estabelecer um novo e necessário patamar de profissionalismo na atividade de fiscalização contratual. Por isso, em função dessa necessidade de evolução administrativa, não bastasse o direito imperativo legal, devem os órgãos e entidades da Administração Pública envidar esforços para se amoldarem às novas exigências, não esperar que a lei ou a jurisprudência do TCU se adaptem às suas realidades. Em sentido francamente contrário, a ideia é, justamente, provocar a ação positiva dos dirigentes e modificar a frágil realidade hoje existente na fiscalização de contratos administrativos, sobretudo no que se refere à capacitação do pessoal necessário.

Sendo assim, a prática da **nomeação de fiscais despreparados** (que não sabem o que devem como devem e quando devem fazer), apenas para cumprir formalidades (geralmente assinando no anverso das notas fiscais), tende a ser **abolida da rotina dos órgãos públicos** e a tendência é que inclusive a rotatividade diminua, especialmente em razão da responsabilização dos ordenadores pela indicação e manutenção de fiscais sem capacitação (Amorim, 2021, p. 2, grifos próprios).

5. ATRIBUIÇÕES RELACIONADAS, FORMAÇÃO COMPATÍVEL OU QUALIFICAÇÃO ATESTADA

Pedra de toque no contexto da fiscalização de contratos administrativos é a definição de quem pode ser fiscal de contratos no âmbito da Administração contratante. Ao tratar do assunto, no artigo 117, a nova Lei remeteu ao seu artigo 7º, que versa sobre o caráter preferencial da nomeação de servidores ou empregados públicos efetivos para as funções essenciais à execução legal e, também, delinea os aspectos relativos à capacitação desejada.



Lei 14.133/2021

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e **designar agentes públicos** para o desempenho das **funções essenciais à execução desta Lei** que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, **preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes** da Administração Pública;

II - tenham **atribuições relacionadas** a licitações e contratos ou possuam **formação compatível** ou **qualificação atestada** por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil. (Brasil, 2021, grifos próprios).

A jurisprudência do TCU, construída ainda sobre as bases da lei anterior (Lei nº 8.666/1993), orienta-se no sentido de que a nomeação de profissionais estranhos à Administração Pública para o exercício da fiscalização contratual não constitui a melhor prática. Fiscais de contrato, sem dúvida, enquadram-se entre os agentes essenciais à execução da nova Lei e, por isso, devem ser preferencialmente designados entre servidores ou empregados efetivos da Administração Pública.

Acórdão 124/2020-TCU-Plenário

É **irregular a nomeação** de terceiro **estranho à Administração** para exercer a fiscalização de contratos, porquanto o art. 67 da Lei 8.666/1993 permite a contratação de terceiros para auxiliar o fiscal, mas não para atuar como tal (Brasil, 2020b, grifos próprios).

Além disso – e, nesse ponto, mais uma vez sobressai a importância da capacitação –, a designação de fiscais deve recair sobre servidores que desempenhem **atribuições relacionadas** a licitações e contratos, ou possuam **formação compatível** com o objeto a ser fiscalizado, ou detenham **qualificação atestada** por escola de governo. Somente servidores que detenham pelo menos um desses requisitos, os quais valorizam, respectivamente, a **experiência profissional**, o **estudo técnico-acadêmico** ou o **treinamento específico**, devem ser nomeados fiscais dos contratos administrativos no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. A respeito da escolha dos servidores que exercerão atribuições no contexto da nova lei, afirma Giroto (2021):



Passaremos de um cenário no qual a administração conta com ampla discricionariedade para designar seus representantes para um cenário no qual **requisitos objetivos condicionam as designações**, com foco principal na gestão de competências e na escolha de **servidores e empregados** públicos em condições de apresentar um **desempenho satisfatório** daquelas funções (Giroto, 2021, p. 39, grifos próprios).

O primeiro requisito, **atribuições relacionadas** a licitações e contratos, valoriza a **experiência profissional**. Por esse prisma, poderão atuar como fiscais dos contratos administrativos aqueles servidores que, independentemente de sua formação técnico-acadêmica, já trabalhem rotineiramente com o tema das licitações e contratos, normalmente lotados nos setores pertinentes do órgão ou entidade. A experiência adquirida no trato cotidiano desses assuntos é a base da capacitação desejada para o desempenho das atribuições relacionadas à fiscalização contratual.

O segundo requisito, **formação compatível**, valoriza o **estudo técnico-acadêmico** detido pelo servidor. Esse estudo poderá ser de nível universitário ou não, sendo essencial a sua compatibilidade com o objeto contratual a ser fiscalizado. Por esse prisma, deverão ser nomeados, por exemplo, médicos, enfermeiros, farmacêuticos, para fiscalizar contratos da área da saúde; engenheiros ou arquitetos, para fiscalizar contratos de obras e serviços de engenharia; engenheiros de computação ou analistas de sistemas para fiscalizar contratos da área de tecnologia da informação, e assim por diante.

Ressalte-se que formação compatível não quer dizer formação exata e precisamente direcionada ao objeto, bastando que haja, minimamente, compatibilidade. Assim, não há impedimento a que um engenheiro mecânico, por exemplo, fiscalize uma obra de construção rodoviária, pois a formação em engenharia, a despeito da especialização, já se traduziria na desejada compatibilidade.

O terceiro requisito, por fim, **qualificação atestada** por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público, valoriza o **treinamento específico** do servidor para o exercício das atribuições de fiscal de contratos. Esse seria o caso daquele servidor que, sem deter estudo técnico-acadêmico relacionado ao objeto contratual e sem trabalhar diretamente nos setores de licitações e contratos, realiza cursos de capacitação específicos para se desincumbir das atividades de fiscalização.

Destaca-se que a nova Lei restringe essa qualificação às escolas de governo do poder público. No Brasil, seriam exemplos dessas instituições, entre outras, o Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do TCU; a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o Instituto de Economia e Finanças do Exército (Iefex) e as escolas de contas dos tribunais de contas estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Assim, sobressai a importância de os dirigentes dos órgãos e entidades da Administração Pública manterem em seus quadros servidores devidamente capacitados para a fiscalização de contratos administrativos. A Lei nº 14.133/2021 não deixa dúvidas quanto à titularidade dessa obrigação. A manutenção de um quadro de servidores aptos a fiscalizar os contratos de



interesse da unidade deve passar a merecer a permanente atenção dos dirigentes, ordenadores de despesa e gerentes da Administração Pública em geral.

6. TERMOS DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO E DE RECEBIMENTO DEFINITIVO

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 140, trata dos recebimentos provisório e definitivo, tanto de obras e serviços quanto de compras. São procedimentos que, em essência, já existiam ao amparo da anterior, Lei nº 8.666/1993, em seus artigos 73 a 76, mas nos quais foram introduzidas novas exigências de caráter técnico e contratual. Essas novas exigências também terminam por impor novos desafios em termos de **capacitação** de pessoas para as atribuições fiscalizatórias.

Fiscalizar contratos não é uma missão simples e impõe ao responsável conhecimento e aperfeiçoamento constantes do profissional, permitindo-lhe tomar decisões corretas, sempre no melhor interesse do bem público. Nesse sentido é preciso que se procure pôr em prática o fundamental **desenvolvimento e manutenção** de uma atividade de **gestão/fiscalização de contratos mais competente**, capaz de responder as necessidades dos contratantes (Matos; Reis, 2023, p. 20, grifos próprios).

Quanto às obras e serviços, ficou estabelecido no artigo 140, inciso I, que o objeto contratual será recebido provisoriamente pelo responsável pelo acompanhamento e fiscalização, ou seja, pelo fiscal do contrato. Esse recebimento provisório deverá ser feito mediante termo detalhado, uma vez verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico. Já o recebimento definitivo será feito por servidor ou por comissão, mediante termo detalhado comprobatório do atendimento das exigências contratuais.

Com relação às compras, o mesmo artigo 140, em seu inciso II, define que o objeto do contrato será recebido provisoriamente, de forma sumária pelo fiscal do contrato ali definido, mais uma vez como o responsável pelo acompanhamento e fiscalização. Esse recebimento sumário se dá com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais. O recebimento definitivo das compras, assim como ocorre com obras e serviços, será feito por servidor ou comissão, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

A doutrina predominante é no sentido de que, nas contratações públicas, diferentemente do que ocorre no direito privado, a simples tradição (entrega) da coisa é insuficiente para a sua aceitação. A Lei nº 14.133/2021 trouxe mais detalhamento ao procedimento de recebimento provisório, sendo nítido o aumento da responsabilidade do fiscal de contratos. A nova Lei é bem mais analítica que a anterior, Lei nº 8.666/1993, detalhando mais os procedimentos que serão adotados no cumprimento das etapas de recebimento dos serviços ou compras (Jacoby Fernandes, A.; Jacoby Fernandes, J., 2021; Santana, 2021).



Ainda importa destacar que o recebimento provisório constitui uma medida de segurança importante tanto para a Administração, na condição de contratante, quanto para o fornecedor do bem ou serviço, na condição de contratado. Isso porque, muito embora o recebimento provisório não importe na liberação do contratado de suas obrigações, nem tampouco defina se o objeto é efetivamente bom ou se o serviço foi executado da forma pactuada, o contratado, na entrega provisória, estará liberado dos riscos do objeto, já que a sua posse estará com a Administração. Em sentido recíproco, o recebimento provisório permitirá à Administração verificar, de forma imediata, se as exigências técnicas do objeto foram atendidas, assim conferindo maior resguardo ao interesse público (Justen Filho, 2021; Santana, 2021).

A Lei nº 14.133/2021, em comparação com a anterior (Lei nº 8.666/1993), também inovou quanto aos prazos de recebimento e quanto à responsabilização objetiva do contratado, mesmo após o recebimento definitivo de obra. O parágrafo 3º do artigo 140 da nova Lei estabelece que os prazos e métodos para o recebimento provisório e o recebimento definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato, ou seja, não mais subsiste a previsão média de noventa dias como período de observação, após o recebimento provisório, aumentando-se a discricionariedade do administrador público para decidir.

Quanto à responsabilização do contratado, o parágrafo 6º do artigo 140, específico para obras, define que o recebimento definitivo não afasta, por período mínimo de cinco anos, sua responsabilidade objetiva pela solidez e segurança dos materiais e serviços realizados, bem como pela funcionalidade da construção, reforma, recuperação ou ampliação do imóvel. Assim sendo, em caso de vício, defeito ou incorreção, o contratado continua responsável pelos ajustes necessários. Mais ainda: o mesmo dispositivo admite a previsão, no edital e no contrato, de prazo de garantia que ultrapasse os cinco anos.

Merece ser destacado também que o novo arcabouço jurídico relativo aos recebimentos provisório e definitivo do objeto contratado deve ser entendido em conjunto com o disposto no artigo 147 da Lei nº 14.133/2021. Por esse dispositivo, uma das importantes inovações trazidas ao universo das contratações públicas pela nova Lei, passam a existir alternativas de gestão diferentes do simples desfazimento do contrato em caso de descumprimento, sempre atendendo ao interesse público.

Lei 14.133/2021

Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, **caso não seja possível o saneamento**, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de **nulidade** do contrato somente será adotada na hipótese em que **se revelar medida de interesse público**, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos: [...] (Brasil, 2021, grifos próprios).

O referido artigo 147 se alinha ao entendimento trazido pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), importando em relevante quebra de paradigmas na Administração. Consolida a percepção, advinda da prática administrativa, de que, muitas vezes, desfazer o contrato, tornando-o nulo, não constitui a melhor solução em face do interesse público.



Representa maior flexibilidade decisória para o dirigente ou o ordenador de despesas, sobretudo quando a manutenção do contrato é essencial para o cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade (Jacoby Fernandes, A.; Jacoby Fernandes, J., 2021; Justen Filho, 2021; Furtado, 2022).

Como visto, para o fiscal de contratos, especificamente, a principal novidade inserta na nova Lei, no que se refere aos recebimentos provisório e definitivo de serviços e compras, é a exigência dos termos detalhados de exigências técnicas e contratuais. A elaboração e a compreensão desses termos exigem capacitação específica; do contrário, de pouco valor serão para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho do órgão ou entidade. Somente a partir de termos bem elaborados e confiáveis será possível resguardar o interesse público e favorecer a governança da Administração quanto ao atingimento dos objetivos contratuais, incluindo, se for o caso, as eventuais suspensão ou nulidade contratuais e a posterior responsabilização objetiva dos contratados. A exigência desses termos mais detalhados deixa entrever uma responsabilidade mais gravosa para o fiscal do contrato e para as comissões de recebimento. Capacitar equipes para que o melhor proveito seja obtido constitui obrigação inarredável da Administração.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 14.133/2021 introduz mudanças da mais alta relevância na fiscalização dos contratos administrativos celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública. A reorientação do foco das contratações, da predominância do combate à corrupção para a governança e a eficiência nas licitações e contratações, realça a importância da fiscalização contratual, confirmada, nesse sentido, como aspecto fundamental para a boa execução dos contratos administrativos.

O bom exercício da fiscalização contratual representa muito da possibilidade de uma contratação efetivamente atingir o seu propósito. Muitos são os exemplos em que uma licitação bem-conduzida e associada a um contrato bem-elaborado não atinge o resultado desejado devido à deficiente fiscalização contratual. A fiscalização deficiente faz incorrer na perda de boas oportunidades, no não-aproveitamento do potencial das pessoas e no desperdício de materiais, entre outros aspectos danosos para a Administração Pública.

A adequada capacitação dos fiscais de contratos administrativos é fundamental para que a Administração obtenha os resultados desejados, assim fazendo jus à confiança do cidadão que lhe entrega recursos públicos para gerir. A obrigação de capacitar servidores e empregados públicos, nos termos da nova Lei, compete expressamente aos dirigentes dos órgãos e entidades, devendo ser objeto de atenção desde a fase preparatória das licitações. Nesses termos, levar adiante uma contratação sem tratar, antecipadamente, das questões relativas à fiscalização subsequente, aí incluída a capacitação dos fiscais, passa a ser considerado irregularidade, diante do descumprimento de preceito legalmente expresso.

Além disso, o planejamento, que, na nova Lei, tem sua importância reiteradas vezes afirmada, afeta profundamente a fiscalização contratual. Passa a haver a exigência de providências



administrativas, antes mesmo da celebração contratual, com vistas à viabilidade da futura fiscalização, o que inclui, com particular ênfase, a capacitação de pessoal para o desempenho das atribuições fiscalizatórias. Essa expressa obrigatoriedade de a Administração cuidar da capacitação do pessoal envolvido em licitações e contratos constitui notável evolução da Lei nº 14.133/2021 em relação à anterior – Lei nº 8.666/1993.

Sob a égide da nova Lei, os dirigentes dos órgãos e entidades da Administração Pública deverão adotar procedimentos para reter em seus quadros servidores capacitados para exercer as atribuições de fiscal de contratos. Somente poderão ser designados fiscais aqueles servidores que tenham atribuições relacionadas a fiscalizações e contratos, formação compatível com o objeto do contrato ou qualificação atestada com certificação emitida por escola de governo. Reter esse conhecimento sem incorrer em prejuízos profissionais para os servidores e sem comprometer a rotatividade de pessoal nas organizações em que a rotatividade é relevante exigirá da Administração Pública, como um todo, a elaboração de novos procedimentos, a adoção de novas perspectivas e, em alguma medida, também, a mudança da cultura organizacional e institucional. Em seu conjunto, portanto, a Lei nº 14.133/2021 confirma a fiscalização como um aspecto de primordial importância para a correta execução dos contratos administrativos.

A obrigatoriedade de a Administração capacitar pessoas para o exercício das atribuições de fiscalização transforma a capacitação em obrigação legal e a designação de fiscais despreparados em uma ilegalidade. Mais ainda: o novo estatuto exige dos administradores a adoção de providências no sentido de reter conhecimento relacionado à fiscalização contratual em seus quadros de servidores. O fiscal de contratos deve ser servidor ou empregado público adequadamente capacitado para o exercício dessa atividade. O poder-dever de capacitar pessoal para o exercício das atribuições de fiscal de contratos administrativos se apresenta como uma das mais importantes tarefas dos dirigentes dos órgãos e entidades da Administração Pública, no que se refere às licitações e contratações sob sua responsabilidade.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Simone. Os Fiscais de contratos na nova lei de licitações. **JusBrasil**, 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/os-fiscais-de-contratos-na-nova-lei-de-licitacoes/1198237118>. Acesso em: 27 maio 2024.

BARBOSA, Jandeson da Costa; KHOURY, Nicola Espinheira da Costa; MACIEL, Francismary Souza Pimenta. Aspectos hermenêuticos da nova lei de licitações e contratos administrativos. **Revista do TCU**, Brasília, n. 147, p. 12-19, jan./jun. 2021.

BASTOS, Yasmin da Rocha. **Dificuldades na institucionalização da nova lei de licitações e contratos administrativos**: estudo de caso em um órgão público do Estado do Amazonas. Trabalho de Conclusão do Curso (Graduação em Administração) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2023. Disponível em: <https://riu.ufam.edu.br/handle/prefix/7282>. Acesso em: 29 maio 2024.



BITTENCOURT, Sidney. **Nova lei de licitações passo a passo**: comentando artigo por artigo a nova lei de licitações e contratos administrativos, Lei 14.133, de 1º de abril 2021. Belo Horizonte: Forum, 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2002.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC [...]. Brasília: Congresso Nacional, 2011.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Congresso Nacional, 2021.

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. Brasília: Congresso Nacional, 1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 124/2020-TCU-Plenário**. Tomada de Contas Especial. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Brasília: TCU, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.917/2010-TCU-Plenário**. Representação. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília: TCU, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 875/2020-TCU-Plenário**. Relatório de Auditoria. Ministro Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2020.

CARVALHO, Guilherme. O mito do planejamento exorbitante na Lei nº 14.133/2021. **Consultor Jurídico**, 1 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-01/licitacoes-contratos-mito-planejamento-exorbitante-lei-141332021/>. Acesso em: 27 maio 2024.

DALLARI, Adilson Abreu. Análise crítica das licitações na Lei 14.133/2021. **Consultor Jurídico**, 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-29/interesse-publico-analise-critica-licitacoes-lei-1413321>. Acesso em: 28 maio 2024.

FURTADO, Madeline Rocha. Introdução à Lei 14.133/2021: o novo marco legal das contratações públicas. **Ronny Charles**. Teresina: OAB-PI, 2022. Aula Magna da Pós-graduação de Licitações e Contratos Públicos da Escola Superior de Advocacia da OAB-PI. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/introducao-a-lei-14-133-2021-o-novo-marco-legal-das-contratacoes-publicas/>. Acesso em: 28 maio 2024.

GARCIA, Flávio Amaral. Uma visão geral da Lei nº 14.133/2021: avanços e omissões. **Zenite**, 13 abr. 2021. Nova lei de licitações. Disponível em: <http://zenite.blog.br/uma-visao-geral-da-lei-n-14-133-2021-avancos-e-omissoes/>. Acesso em: 27 maio 2024.



GIROTO, Maira Coutinho Ferreira. Considerações sobre a designação de agentes públicos para funções previstas na lei nº 14.133/2021. **Simetria**, São Paulo, v. 1, n. 8, p. 28-39, 2021. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/99>. Acesso em: 28 maio 2024.

GIROTO, Maira Coutinho Ferreira; SILVA, Maria das Graças Bigal Barboza da. O novo normativo legal das licitações e dos contratos. **TCE-SP**, 6 abr. 2021. Notícias. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-novo-normativo-legal-licitacoes-e-contratos#:~:text=O%20Projeto%20de%20Lei%204253,de%20transi%C3%A7%C3%A3o%20de%20dois%20anos>. Acesso em: 27 maio 2024.

GOULART, João Fábio Stecca Penna. **Estudo comparativo entre as Leis de Licitações 14.133/2021 e 8.666/1993. 2021**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/33415>. Acesso em: 29 maio 2024.

JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Lei 14.133/2021: lei de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. ISBN 978-6555182125.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. ISBN 978-6556146119.

LIMA, Felipe Augusto Cruz. **Análise principiológica da nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/21)**. São Paulo: Editora Dialética, 2024. ePUB. ISBN: 978-65-270-1416-4.

LOPES, João Victor Silva; MARRA, Natalia Cardoso. A fiscalização nos contratos administrativos. **REASE**, São Paulo, v. 8, n. 10, p. 4452-4465, out. 2022.

VIEIRA, Rafael Barbosa Marçal; NAKATA, Lina Amaral; SCHEDENFFELDT, Patricia Ferrari; MIGUEL, Joseane Antonia dos Santos; ISHII, Hector Allen. Desenvolvimento rápido de página na internet com conteúdo multidisciplinar para aplicação da lei 14.133/2021 na universidade. **Conpuesp** – Congresso dos professores das universidades estaduais de São Paulo, 2. ed. Campinas, 2023.

MATOS, Francisco Regilson Pinho de; REIS, Dércio Luiz. Gestão de contratos e sua aplicação como instrumento de redução de custo: planejamento e fiscalização dos recursos públicos. **Semana Acadêmica: Revista Científica**, Fortaleza, ed. 232, v. 11, 2023.

PIRES, Jorge Luiz da Silva; GONÇALVES, Mário Jorge de Queiroz. Fatores críticos de sucesso (FCS) para fiscalização de contratos administrativos de prestação de serviços de forma continuada na Marinha do Brasil. **Acanto em revista**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 9, p. 99-116, Rio de Janeiro, dez. 2022.

RODRIGUES, Henrique Napoleão. **Uma análise da nova lei de licitações e contratos (14.133/2021) e sua aplicação em obras públicas. 2022**. Trabalho de Conclusão do Curso (Graduação em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/233291>. Acesso em: 28 maio 2024.



SANTANA, Bruno Maciel de. **Mínimo para você entender licitações e contratos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2021.

TEIXEIRA, Sebastião Figueira. A nova lei de licitações e contratos (lei nº 14.133/2021): principais mudanças e impactos na eficiência das contratações públicas. **Revista Multidisciplinar Pey Keyo Científico**, Boa Vista, v. 10, n. 1, Edição Especial, 2024. ISSN 2525-8508. Disponível em: <https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/pkcroraima>. Acesso em: 29 maio 2024.

TJSP. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Nova lei de licitações e contratos administrativos**: Lei nº 14.133/2021. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Centro de Apoio ao Direito Público (Cadip), 2022.

VIEIRA, Antonieta Pereira; VIEIRA, Henrique Pereira; FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaela Rocha. **Gestão de contratos de terceirização na administração pública**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006. ISBN 85-7700-003-6.



Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.