

DO FISCAL-ATESTADOR AO FISCAL DE RESULTADOS

ENTRE PORTARIAS DE DESIGNAÇÃO, MENSAGENS DE WHATSAPP E NOTAS FISCAIS, A FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL PRECISA VOLTAR A OLHAR PARA AQUILO QUE REALMENTE IMPORTA: A EXECUÇÃO E O RESULTADO DA CONTRATAÇÃO

Davidson Lopes Souza de Brito¹

“Não aceito mais que o fiscal de contratos seja visto como um mero conferente de carimbos.”

(Lindineide Oliveira Cardoso).

Há uma cena que se repete no cotidiano de quem atua na fiscalização de contratos administrativos. A nota fiscal chega ao setor. O processo é encaminhado ao servidor designado como fiscal do contrato, geralmente acompanhado de uma solicitação breve e aparentemente simples:

— *Favor atestar.*

O fiscal verifica o nome da empresa, o período da cobrança, o valor indicado e, talvez, alguns dos documentos anexados, talvez como uma atividade mecânica. Em seguida, registra a conhecida declaração: *“Atesto que os serviços foram devidamente prestados.”* A nota fiscal segue para pagamento.

O relato é simples, quase corriqueiro. O processo está instruído, o documento foi assinado e a despesa poderá prosseguir. Aparentemente, a fiscalização foi realizada.

Resta, porém, uma pergunta fundamental: quem verificou se o objeto foi realmente executado na quantidade, na qualidade, no tempo e nas condições previstas no contrato? Em algumas organizações, a resposta parece estar escondida em algum lugar entre a portaria de designação e o verso da nota fiscal.

¹ Advogado. Consultor. Especialista em Licitações Públicas e Contratos Administrativos.

O problema, naturalmente, não está no atesto. Ele constitui uma etapa necessária do recebimento e do pagamento. O problema surge quando deixa de representar a conclusão de uma atividade de acompanhamento e passa a ser tratado como se fosse, sozinho, toda a fiscalização contratual.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a execução deve ser acompanhada e fiscalizada por representantes da Administração especialmente designados, aos quais compete registrar as ocorrências, determinar a correção das faltas ou dos defeitos e comunicar, em tempo hábil, as situações que ultrapassem sua competência.

No âmbito federal, o Decreto nº 11.246/2022 também demonstra que a conferência da nota fiscal e o atesto integram uma atividade muito mais ampla. Antes de atestar, o fiscal deve acompanhar a execução, registrar ocorrências, exigir correções e verificar o cumprimento das condições estabelecidas, buscando assegurar os melhores resultados para a Administração.

As normas descrevem competências. A realidade administrativa, no entanto, também produz personagens.

Os personagens da fiscalização contratual

A função do fiscal de contratos não nasce apenas da portaria que indica o nome do servidor. Suas bases estão na Lei nº 14.133/2021, especialmente no art. 117, que atribui ao fiscal o dever de acompanhar a execução, registrar as ocorrências, determinar a correção das falhas identificadas e comunicar tempestivamente as situações que ultrapassem sua competência.

No âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, essas atribuições são detalhadas pelo Decreto nº 11.246/2022, atualizado pelo Decreto nº 13.031/2026, que distingue as fiscalizações técnica, administrativa e setorial, determina que as atividades sejam exercidas de forma preventiva, rotineira e sistemática e exige dos órgãos e entidades um modelo interno de gestão que defina responsáveis, formas de comunicação, métodos de avaliação da execução e procedimentos para glosas, sanções e recebimento do objeto.

A essas normas somam-se os regulamentos e manuais administrativos de cada organização, que sistematiza boas práticas sobre planejamento da fiscalização, registros, notificações, medição do desempenho, recebimento e pagamento, sempre com foco na quantidade, na qualidade e no resultado pretendido pela Administração.

Assim, observamos que as normas definem atribuições, responsabilidades e procedimentos. A prática administrativa, contudo, também revela personagens.

Eles não constituem categorias jurídicas nem pretendem rotular definitivamente os servidores responsáveis pelo acompanhamento dos contratos. São figuras construídas a partir de comportamentos recorrentes, utilizadas para representar diferentes maneiras de compreender, ou de não compreender, a função do fiscal.

Esses personagens também não existem necessariamente em estado puro. Um mesmo servidor pode assumir comportamentos distintos ao longo da execução, especialmente quando atua sem orientação, capacitação ou estrutura adequada.

O **fiscal-fantasma** ou o *fiscal caviar*², ele está formalmente designado, mas raramente é encontrado durante a execução. Seu nome aparece na portaria, no contrato e no processo, embora pouco participe das reuniões, das entregas ou da solução dos problemas. Algumas vezes, ele nem sabia que era o fiscal do contrato. O **fiscal de WhatsApp**, por sua vez, até acompanha e cobra a contratada, mas mantém quase toda a fiscalização dentro do telefone: mensagens, áudios e promessas substituem registros formais, dificultando a construção de um histórico seguro das ocorrências.

O **fiscal-bombeiro** somente aparece quando o atraso se acumulou, a qualidade caiu ou o serviço já foi interrompido. Sua atuação pode ser intensa, mas normalmente é tardia: espera o contrato pegar fogo para procurar o extintor. O **fiscal copia-e-cola** produz relatórios todos os meses, porém repete que “os serviços foram prestados satisfatoriamente”, sem indicar o que foi examinado, quais critérios foram utilizados ou quais evidências sustentam essa conclusão.

O **fiscal refém** da contratada depende integralmente das informações fornecidas pela própria empresa. A contratada mede, calcula, fotografa, relata e conclui que cumpriu suas obrigações; ao fiscal resta concordar. O **fiscal sobrecarregado**, diferentemente, pode conhecer suas atribuições e desejar exercê-las corretamente, mas acumula contratos, atividades ordinárias e objetos de naturezas distintas, sem equipe, tempo ou capacitação suficientes. A regulamentação federal determina que a designação considere a complexidade da fiscalização, a quantidade de contratos atribuídos ao agente e sua capacidade para desempenhar a função.

² *Nunca vi, nem ouvi, só ouço falar!*

O **fiscal-atestador** é a figura central desta reflexão. Sua atuação começa quando a nota fiscal chega e termina, poucos minutos depois, com uma assinatura no processo. Ele não acompanha sistematicamente a execução, não compara o que foi entregue com o que estava previsto, não verifica indicadores nem mantém um histórico consistente das ocorrências. Para ele, o contrato parece possuir apenas uma cláusula verdadeiramente importante, o comando que supostamente informa do espaço reservado ao atesto, em alguns casos, do carimbo a ser dado e da assinatura ser disposta na referida nota fiscal.

A ordem lógica, entretanto, deveria ser inversa. Primeiro se acompanha a execução. Depois se verificam quantidade, qualidade, prazo, desempenho e conformidade. Em seguida, registram-se as ocorrências, determinam-se as correções e realizam-se as glosas eventualmente cabíveis. Somente ao final desse percurso é possível certificar aquilo que foi efetivamente recebido.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que o fiscal deve registrar as ocorrências relacionadas à execução, determinar a regularização das faltas ou defeitos e comunicar tempestivamente aquilo que ultrapassar sua competência. O atesto, portanto, não representa toda a fiscalização, ele é apenas uma de suas consequências documentais.

O próprio Manual de Licitações e Contratos do TCU³ orienta que, após o recebimento do objeto, da etapa ou da parcela executada, e desde que não existam pendências, a fiscalização apure o valor exato a pagar. Como regra, a nota fiscal deve refletir o valor previamente dimensionado pela fiscalização, e não servir como única referência para aquilo que será reconhecido como executado.

A nota fiscal não deveria dizer ao fiscal, por si só, quanto a Administração deve pagar. Cabe à fiscalização verificar quanto e como a contratada efetivamente executou. O atesto não substitui a fiscalização. Deve ser a conclusão dela.

Não obstante, contraposto ao fiscal-atestador, existe o ***fiscal de resultados***, não é um herói solitário, nem um investigador permanentemente desconfiado da empresa. Sua atuação é planejada, proporcional aos riscos e orientada por evidências.

³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília, DF: TCU, 2024. Seção 6.1.7: Pagamento. Manual atualizado em 29 ago. 2025. Acesso em: 3 ago. 2026.

Ele conhece as obrigações contratuais, os critérios de aceitação e os limites de sua competência. Verifica quantidade, qualidade, prazo e modo de execução; registra ocorrências; solicita correções; comunica os problemas ao gestor; propõe glosas quando necessárias; e somente então certifica o recebimento.

A fiscalização técnica, conforme destaca o Manual do TCU, deve avaliar a execução do objeto nos moldes contratados, examinando quantidade, qualidade e desempenho por meio dos procedimentos e indicadores previstos no modelo de gestão do contrato.

Mais do que perguntar se a contratada apresentou a nota fiscal, o fiscal de resultados procura responder: *O objeto foi efetivamente entregue?* E, principalmente: *A entrega possui a qualidade exigida e atende à necessidade que justificou a contratação?*

Os personagens apresentados ajudam a reconhecer comportamentos, mas não explicam, isoladamente, todas as deficiências da fiscalização. A passagem do fiscal-atestador para o fiscal de resultados exige uma transformação que ultrapassa a conduta individual do servidor.

É justamente essa transformação, do simples carimbo para a verificação efetiva do resultado, que precisa ser enfrentada, ultrapassando a personalidade ou a dedicação individual do servidor.

Do carimbo ao resultado

Reduzir a fiscalização ao atesto significa enxergá-la apenas como uma etapa burocrática localizada entre a emissão da nota fiscal e o pagamento. Nessa visão, o contrato parece desenvolver-se sozinho. A empresa executa, produz os relatórios, apresenta a medição, emite a cobrança e encaminha o processo ao fiscal. A este caberia apenas conferir a existência dos documentos e autorizar o prosseguimento da despesa. ***Mas o contrato não se fiscaliza sozinho!***

Fiscalizar é acompanhar, verificar, comparar, registrar, corrigir e informar. É transformar obrigações escritas em entregas concretas. É avaliar se aquilo que foi recebido corresponde ao que foi especificado, se a quantidade está correta, se a qualidade é adequada e se a execução está produzindo o resultado público que legitimou a contratação.

A diferença entre o carimbo e o resultado não está apenas na quantidade de documentos produzidos. Está na finalidade da atuação.

O fiscal-atestador pergunta se existem papéis suficientes para autorizar o pagamento. O fiscal de resultados pergunta se existem evidências suficientes de que a Administração recebeu aquilo pelo qual está pagando. Essa mudança de perspectiva começa antes da designação do fiscal e, em muitos casos, antes mesmo da celebração do contrato.

O termo de referência deve definir como a execução será acompanhada, quais critérios serão utilizados para aceitar o objeto, como serão feitas as medições, quais indicadores serão considerados, quais evidências deverão ser apresentadas e como serão tratadas as desconformidades. Sem critérios previamente definidos, a fiscalização corre o risco de se transformar em uma avaliação subjetiva: o serviço parece adequado, o material parece satisfatório e a execução aparentemente ocorreu.

O Manual de Licitações e Contratos do TCU⁴ destaca que o modelo de gestão do contrato deve esclarecer os papéis dos agentes, estabelecer protocolos de comunicação, definir procedimentos de fiscalização e prever critérios capazes de verificar se quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação estão de acordo com os indicadores estabelecidos. O manual recomenda, ainda, a utilização de listas de verificação, que tornam a atividade mais previsível, segura e passível de continuidade por substitutos.

Isso significa que não é razoável exigir uma fiscalização objetiva quando o próprio contrato não estabeleceu parâmetros minimamente verificáveis. Não se pode cobrar do fiscal a medição da qualidade quando o termo de referência utiliza apenas expressões genéricas como “*material de boa qualidade*”, “*serviço adequado*” ou “*execução satisfatória*”. Não se pode exigir uniformidade quando cada servidor precisa inventar seu método de acompanhamento durante a execução. Tampouco se deve esperar uma atuação preventiva quando o fiscal sequer recebeu os documentos da contratação ou foi informado claramente sobre suas atribuições.

O recebimento não pode ser uma impressão. Deve ser o resultado de uma verificação. Nas obras e nos serviços, a Lei nº 14.133/2021 exige que o recebimento provisório seja formalizado mediante termo detalhado, após a verificação do cumprimento das exigências de caráter técnico. Quando forem encontradas inexatidões ou irregularidades, o fiscal deve determinar sua correção e pode rejeitar o objeto, total ou parcialmente, se estiver em desacordo com o contrato.

⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília, DF: TCU, 2024. Item 4.3.6: Modelo de gestão do contrato, p. 319-321. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-3-6-modelo-de-gestao-do-contrato/>

A expressão “termo detalhado” não exige necessariamente um relatório longo e repleto de fórmulas padronizadas. Exige um documento que demonstre o que foi examinado, quais critérios foram utilizados, quais evidências sustentam a conclusão e se existem pendências capazes de impedir ou reduzir o pagamento.

A formalidade, nesse caso, não é um fim em si mesma. Serve para produzir memória, transparência, rastreabilidade e segurança decisória. Todavia, a transição do carimbo para o resultado não pode ser imposta exclusivamente ao fiscal. A organização também precisa assumir sua responsabilidade.

Não basta publicar uma portaria com o nome do servidor e transferir-lhe, silenciosamente, todo o risco da execução. A designação precisa ser acompanhada de clareza sobre as atribuições, acesso aos documentos, capacitação, instrumentos de controle, divisão adequada das tarefas e apoio para as questões que ultrapassem os conhecimentos do agente.

O Decreto nº 11.246/2022 prevê que o gestor e os fiscais sejam auxiliados pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, justamente para dirimir dúvidas e subsidiá-los com informações destinadas à prevenção de riscos. A mesma norma estabelece que o histórico de gerenciamento deve reunir registros formais da execução, ocorrências, medidas adotadas, alterações, prorrogações e informações necessárias à avaliação do desempenho contratual.

A fiscalização, portanto, não é um ato isolado. Ela integra um sistema de gestão. O fiscal identifica, verifica e registra. O gestor coordena, avalia os relatórios e conduz as providências que dependem de decisões mais amplas. As áreas técnicas fornecem apoio especializado. O assessoramento jurídico orienta nas questões legais. O controle interno contribui para a prevenção dos riscos. A autoridade competente decide aquilo que ultrapassa as atribuições dos demais agentes.

Quando esse sistema não funciona, o fiscal pode ser transformado no único rosto visível de uma falha que, na realidade, é institucional.

Antes de atribuir exclusivamente a ele a responsabilidade por uma fiscalização deficiente, a Administração deveria perguntar: *O agente foi escolhido considerando a natureza e a complexidade do objeto? Recebeu o contrato, o termo de referência, a proposta e os demais documentos necessários? Foi cientificado de suas atribuições? Dispõe de critérios de medição e de aceitação? Possui tempo suficiente para acompanhar a execução? A quantidade de contratos*

sob sua responsabilidade é compatível com sua capacidade? Há substituto designado? Existe apoio técnico, jurídico e administrativo? O gestor analisa os registros produzidos e adota as providências necessárias?

Sabemos que essas perguntas não afastam a responsabilidade do fiscal por suas ações ou omissões. Demonstram apenas que não existe fiscalização eficiente sem condições institucionais para exercê-la.

A professora Lindineide Oliveira Cardoso, em trabalho escrito com Jamil Manasfi da Cruz⁵, defende uma atuação protagonista da gestão e da fiscalização, direcionada ao acompanhamento efetivo da contratação e ao resultado, e não apenas a uma presença formal no processo.

Também é preciso evitar o equívoco oposto, acreditar que a fiscalização de resultados depende da produção de uma quantidade infinita de documentos. Controle eficiente não é sinônimo de burocracia excessiva.

Em uma aquisição simples e de baixo risco, a conferência pode ser objetiva e sumária. Em contratos complexos, continuados ou sujeitos a maiores riscos, serão necessários indicadores, inspeções, avaliações de usuários, registros fotográficos, medições e relatórios mais detalhados.

A intensidade da fiscalização deve ser proporcional à natureza, à complexidade e aos riscos do objeto. O que não pode variar é a necessidade de que a conclusão do fiscal esteja apoiada em alguma evidência verificável.

Aprendemos na MasterClass Premium – Gestão e Fiscalização de Contratos, ministrada pela professora Lindineide Cardoso, que passar do carimbo ao resultado exige, assim, três movimentos. O **primeiro** é compreender que o atesto não é a fiscalização, mas a sua consequência. O **segundo** é substituir impressões genéricas por critérios, registros e evidências compatíveis com o objeto. O **terceiro** é reconhecer que a qualidade da fiscalização depende tanto da atuação do servidor capacitado quanto da estrutura de governança oferecida pela organização.

⁵ CARDOSO, Lindineide Oliveira; CRUZ, Jamil Manasfi da. Quando a timidez cede lugar à expressão: uma análise sobre o papel da gestão e fiscalização de contratos à luz do PL 4.253/2020. Disponível em: https://ronnycharles.com.br/quando-a-timidez-cede-lugar-a-expressao-uma-analise-sobre-o-papel-da-gestao-e-fiscalizacao-de-contratos-a-luz-do-pl-4-253-2020/?utm_source=chatgpt.com, em 16 mar. 2021. Acesso em: 3 ago. 2026.

Não é razoável exigir um fiscal de resultados quando a Administração lhe entrega apenas uma portaria genérica, uma pilha de notas fiscais e a orientação informal de que “*sempre foi feito assim*”. Mas também não é aceitável que o fiscal, dispondo dos instrumentos e das condições necessárias, reduza sua atuação à assinatura automática dos documentos produzidos pela própria contratada.

Entre esses extremos está a fiscalização que a legislação procura construir: preventiva, documentada, proporcional aos riscos e orientada ao efetivo cumprimento do contrato.

Entre o contrato celebrado e a nota fiscal atestada existe um espaço chamado fiscalização. É nesse espaço que a Administração identifica falhas, exige qualidade, protege os recursos públicos, corrige desvios e verifica se a contratação cumpriu sua finalidade. A assinatura do fiscal pode ocupar apenas algumas linhas no processo. Sua função, contudo, não cabe no verso de uma nota fiscal.