



**Auditoria-Geral
do Município**



Capacitação: *Fiscalização de contratos*



2026

- **51 Requisições do TCESP**
- **22 (43%) relacionadas a Fiscalização de Contratos**



O que é fiscalizar?



A fiscalização contratual é a atividade contínua de:

- **verificação do cumprimento das obrigações do contratado**
- **visando assegurar a correta execução do objeto,**
- **a conformidade com o contrato e a correspondência entre os pagamentos realizados e os serviços efetivamente prestados.**



O que é fiscalizado?



O objeto da fiscalização é a integralidade da relação contratual, compreendida pelas disposições contidas no ajuste, no instrumento convocatório e em seus anexos.



dito isso ...



Acórdão 6096/2025
TCU-Segunda Câmara
21/10/2025

SUPERFATURAMENTO EM OBRA: TCU ACOLHE
DEFESA DO PREFEITO (ORDENADOR DE
DESPESA) E CONDENA FISCAL DO CONTRATO
QUE ATESTOU SERVIÇOS A MAIOR
SESSÃO DE 21/10/2025



VOTO

“14. Nessa toada, também **descabe imputar responsabilidade ao prefeito municipal e ordenador de despesas, tendo em vista a remansosa jurisprudência** apresentada pela Unidade Técnica, e considerando também não haver nenhum indício nos autos que indiquem ter o responsável tomado conhecimento das irregularidades havidas na liquidação da despesa e com elas compactuado.”



VOTO

Nesse sentido, **as irregularidades ficaram restritas tanto à empresa** que não executou a contento o objeto pactuado, **quanto à conduta concorrente da fiscal do contrato, [...], que não foi diligente no trabalho de medição dos serviços executados, contribuindo para a configuração do dano ao erário.**



Acórdão 6138/2025-TCU-Primeira Câmara

A responsabilidade pelo débito por pagamento de serviços não executados deve recair sobre o fiscal da obra, que, como técnico especializado, tem o dever de acompanhar e atestar sua execução, e sobre a empresa contratada, beneficiária dos recebimentos a maior, sendo indevida a responsabilização do gestor que autoriza os pagamentos quando a distorção entre o valor pago e o serviço efetivamente realizado for de difícil constatação por quem não tem conhecimentos técnicos específicos.



Acórdão 111/2026 – 29/01/2026

TCE-PE – Segunda Câmara

A responsabilidade pelo ressarcimento ao erário recai solidariamente sobre o agente público que aprova medições irregulares e sobre a empresa contratada que executa serviços superfaturados ou fornece materiais em desconformidade com o pactuado.

Acórdão 2594/2025 – 10/12/2025

TCE-PE – Pleno

As falhas no controle da execução contratual devem ser imputadas aos agentes públicos responsáveis pela fiscalização e atesto dos serviços contratados, somente alcançando os gestores ante a evidenciação de grave omissão



a) Medição acima do executado



Pagamentos por quantidades superiores às executadas.

b) Execução Deficiente



Obra com baixa qualidade ou materiais inadequados.

c) Alterações Orçamentárias



Mudanças no contrato que favorecem o contratado.

d) Cláusulas Financeiras Irregulares



- ✓ Recebimentos antecipados
- ✓ Distorção do cronograma
- ✓ Prorrogação indevida

FRAUDE EM LICITAÇÃO ou CONTRATO

(Art. 337-L do Código Penal)

Art. 337-L: Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante:

I) Mercadoria ou serviço com quantidade ou qualidade diversas das previstas no edital.



I) Mercadoria ou serviço com quantidade ou qualidade diversas das previstas no edital.

II) Mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou fora do prazo de validade.



II) Mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou fora do prazo de validade.

III) Entrega de mercadoria por outra



IV) Alteração da mercadoria por outra



IV) Alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou serviço fornecido.

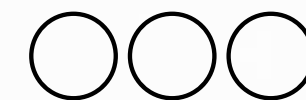


Qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa a proposta ou do contrato.

PENA: RECLUSÃO, DE 4 A 8 ANOS, E MULTA.



Fiscal sobrecarregado



Acórdão 3053/2025-TCU-Segunda Câmara

"O fiscal de contrato designado, diante da sobrecarga de trabalho para exercer adequadamente suas competências, em razão de elevado número de contratos já sob sua fiscalização, deve comunicar a situação a seus superiores, para adoção das medidas pertinentes, sob risco de vir a responder por eventual prejuízo causado ao erário."



**Posso me recusar a ser
fiscalizador?**



O servidor a ser designado gestor/fiscal, preferencialmente entre aqueles que compõem a unidade demandante e possuem conhecimento do objeto a ser contratado, não pode recusar-se a cumprir tarefas que sejam compatíveis com o nível de complexidade das atribuições do seu cargo.

Cabe ao gestor e ao fiscal do contrato expor ao superior hierárquico a necessidade de capacitação para suprir eventuais deficiências e limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições.



Art. 153 - São deveres do funcionário público, além dos que lhe cabem em virtude do desempenho de seu cargo e dos que decorrem, em geral, de sua condição de funcionário público:

I - executar as atribuições típicas do seu cargo e os trabalhos de que for incumbido de forma eficaz e eficiente;

II - executar as tarefas afins e complementares às suas atribuições típicas; [...]

VI - cumprir as determinações superiores, representando, imediatamente, quando forem manifestamente ilegais;



Diferença entre gestor e fiscal



GESTOR

O gestor de contratos coordena atividades relacionadas a:



Fiscalização



Atos
Preparatórios



Documentação



Formalização



Pagamento



Sanções
e Extinção



Prorrogação



Alteração



GESTOR DE CONTRATOS



Reequilíbrio



Análise de recursos

PRINCIPAIS ATIVIDADES DO GESTOR DE CONTRATOS

FISCAL

O fiscal do contrato



PRINCIPAIS ATIVIDADES DO FISCAL

2.

determinará o que for necessário para regularizar as faltas ou os defeitos observados;

AÇÃO

3.

informará a seus superiores, em tempo hábil sobre decisões acima de sua competência;

1.

anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à **execução** do contrato;

4.

será auxiliado pelos órgãos de **assessoramento jurídico** e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e **subsidiá-lo** com informações relevantes



TIPOS DE FISCAIS

1 FISCALIZAÇÃO TÉCNICA

é o acompanhamento com o objetivo de **avaliar a execução do objeto** nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a **quantidade, qualidade, tempo e modo** da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o **resultado**, podendo ser auxiliado pela fiscalização realizada pelo público usuário,



FISCALIZAÇÃO TÉCNICA

2 FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

é o acompanhamento dos aspectos **administrativas** da execução dos serviços quanto às **obrigações** previdenciárias, **fiscais e trabalhistas**, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de **inadimplemento**;



III.FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Fiscalização de serviços contínuos

≠ contratos de escopo ≠ fornecimento



**Serviços
Contínuos**

≠



**Contratos
de Escopo**

≠



Fornecimento



FISCALIZAÇÃO

Três etapas com igual importância entre si



PLANEJAMENTO

Definição da estratégia
e critérios da fiscalização



EXECUÇÃO

Acompanhamento
da execução do contrato



RELATÓRIO

Registro dos
resultados e conclusões

PLANEJAMENTO DA FISCALIZAÇÃO



Lei nº 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...]

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: [...]

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;



1. Levantamento dos instrumentos que regem a execução

- **Termo de Referência ou Projeto Básico**
- **Editais e Contratos (cláusulas vigentes)**
- **Plano de Trabalho (quando aplicável)**
- **Matriz de riscos (Lei nº 14.133/2021)**
- **Normas legais e regulamentares pertinentes**



2. Identificação dos requisitos contratuais

- Quantidades, especificações e prazos
- Padrões de qualidade e desempenho
- Obrigações acessórias (garantias, seguros, documentação etc.) **fiscalização adm.**
- Separação entre requisitos qualitativos e quantitativos
- Definição de **critérios objetivos** de conformidade



3. Definição de indicadores e critérios de medição

- Indicadores de desempenho (SLA ou equivalente)**
- Parâmetros para aceitação ou rejeição da entrega**
- Critérios para glosas, descontos ou sanções**
- Metodologia de medição prevista no contrato**



4. Elaboração de checklist de fiscalização

Visita estruturada.

- **Específico para cada etapa ou componente do objeto**
- **Baseado nas obrigações contratuais**
- **Permite padronização e rastreabilidade**



5. Definição do roteiro lógico de fiscalização

- Sequência padronizada das verificações
- Procedimentos para inspeções, testes e validações
- Integração entre **fiscalização técnica e administrativa**, como em **prestações de contas**.



6. Formalização do Plano de Fiscalização

- **Locais de verificação**
- **Periodicidade das inspeções**
- **Métodos de acompanhamento**
- **Recursos e equipamentos necessários**
- **Forma de registro das atividades**
- **Fluxo de comunicação de inconformidades**



Deve existir fluxo definido para:

- **Notificação formal ao contratado;**
- **Fixação de prazo para correção;**
- **Aplicação de sanções quando cabível;**
- **Comunicação à autoridade competente.**



7. PRIORIZAÇÃO DAS AÇÕES FISCALIZATÓRIAS



Oportunidade

Momento mais útil para prevenir ou corrigir falhas.

- **Prioriza atuação preventiva**
- **Evita controle meramente retrospectivo**



Materialidade

Importância financeira do objeto ou parcela.

- **Maior valor → maior potencial de dano ao erário**



Relevância

Importância social, institucional ou estratégica.

- **Independente do valor financeiro**



Risco

Probabilidade de falhas e magnitude dos impactos.



Considera:

- **Complexidade técnica**
- **Histórico de problemas**
- **Fragilidade de controles**
- **Inovação ou incerteza tecnológica**
- **Potencialidade de fraude**

 **Fiscalização moderna concentra esforços onde há maior risco.**



	PROBABILIDADE					
IMPACTO		Muito baixa 1	Baixa 2	Média 5	Alta 8	Muito Alta 10
	10 Muito Alto	10	20	50	80	100
	8 Alto	8	16	40	64	80
	5 Médio	5	10	25	40	50
	2 Baixo	2	4	10	16	20
	1 Muito baixo	1	2	5	8	10

8. Constituição da equipe de fiscalização

- Servidores com **qualificação** compatível com o objeto
- Possibilidade de equipe **multidisciplinar**
- Designação formal com atribuições **individualizadas**



EXECUÇÃO DA FISCALIZAÇÃO



1. Deslocamento ao local de execução

- **Dirigir-se ao local da inspeção na data e horário previstos no planejamento ou quando houver fato novo que torne necessária a avaliação.**



2. Identificação e segurança da equipe

- Portar crachá funcional**
- Vestir-se adequadamente**
- Utilizar EPIs quando exigido**
- Levar instrumentos de trabalho: (checklist, prancheta, caneta, equipamento fotográfico etc.)**



- **Observar normas de segurança do local**
- **Não ingressar em áreas de risco sem autorização e EPIs adequados**



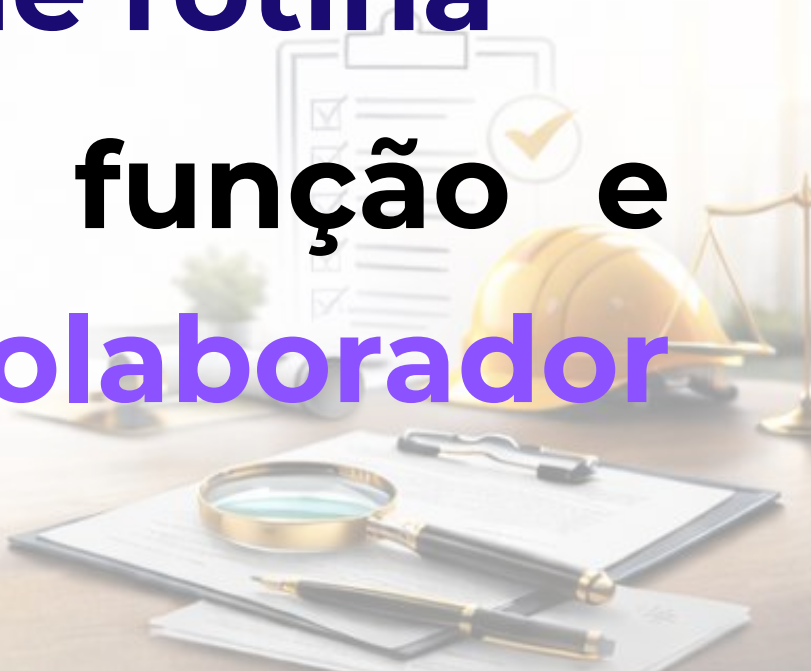
3. Comunicação prévia ao contratado

- **Em regra, não é obrigatória, especialmente para verificação da execução real.**
- **Pode ser recomendável quando houver necessidade logística ou questões de segurança.**



4. Contato com o preposto da empresa

Ao chegar ao local:

- Solicitar o representante indicado no contrato
 - Informar tratar-se de inspeção de rotina
 - Registrar identificação (nome, função e documento) caso outro colaborador acompanhe.
- 

5. Composição da equipe

- Evitar atuação isolada
- Preferencialmente em duplas
- Equipes maiores (multidisciplinar) devem dividir áreas de verificação, **sempre acompanhados.**



6. Uso do checklist e roteiro

Durante a inspeção:

- **Seguir instrumentos previamente definidos**
- **Verificar todos os demais itens relevantes**
- **Evitar avaliações improvisadas**



7. Verificação documental no local

Quando aplicável, podem ser solicitados:

- **Diário de obra**
- **Escalas de trabalho**
- **Certificados e licenças**
- **Documentos técnicos obrigatórios**
- **Procedimento operacional disponibilizado**



Atribuições e Limites

O fiscal:

- ✓ Verifica e registra a execução
- ✓ Atua por meio do preposto



- ✗ Dar ordens operacionais diretas aos empregados
- ✗ Substituir a gestão do contratado
- ✗ Interferir indevidamente na execução



8. Registro das verificações

Devem ser produzidas evidências técnicas:

- **Anotações detalhadas**
- **Registros fotográficos**
- **Identificação de locais e datas**
- **Registro de inconformidades**



8. Registro das verificações

Devem ser produzidas evidências técnicas:

- **Anotações detalhadas**
- **Registros fotográficos**
- **Identificação de locais e datas**
- **Registro de inconformidades**



Registros fotográficos

Devem observar:

- ✓ Clareza e pertinência
- ✓ Identificação do objeto e local
- ✓ Datação e vinculação à inspeção
- ✓ Preservação da autenticidade



Não devem:

- ✗ Expor desnecessariamente de forma direta colaboradores e munícipes



9. Tratamento de inconformidades

Se constatadas falhas:

- **Registrar detalhadamente**
- **Evitar discussão operacional no local**
- **Comunicar posteriormente por via formal**
- **Manter imagem profissional**

 **A diligência não é espaço de negociação.**



POSTURA DURANTE A INSPEÇÃO

Os fiscalizadores devem:

- ✓ Manter comportamento técnico e profissional
- ✓ Ser corteses e objetivos
- ✓ Evitar confrontos ou discussões
- ✓ Preservar a autoridade institucional



NEUTRALIDADE E IMPARCIALIDADE

— Durante a diligencia —

✓
Conduta Ética
e Técnica



Não antecipar conclusões



Aguardar evidências



Não emitir juízos definitivos



Basear-se em fatos



Evitar opiniões pessoais



Imparcialidade



Utilizar linguagem técnica e objetiva



✓ Registros claros

RELATÓRIO
— FINAL —

➔ A análise final ocorre no **relatório**

Situações de Impedimento ou Risco

Se houver:

 Restrição de acesso



Restrição de acesso

 Ambiente inseguro



Ambiente inseguro



Resistência à fiscalização

Deve-se:



Registrar o ocorrido



Evitar exposição a risco



Comunicar imediatamente à autoridade competente

Relação com a gestão contratual

A fiscalização técnica subsidia:

- ✓ Aceitação ou rejeição das entregas
- ✓ Medições e pagamentos
- ✓ Aplicação de sanções
- ✓ Reequilíbrio ou rescisão contratual



→ É elemento central da execução do contrato

Relatório da Fiscalização



1. Finalidade do Relatório

Instrumento formal de comunicação dos resultados da fiscalização

- **Informar** a Administração sobre a execução do contrato;
- **Subsidiar** decisões gerenciais e administrativas;
- **Fomentar** correções e melhorias



2. Comunicação dos Resultados

Relatórios devem ser:

- **Claros**
- **Concisos**
- **Objetivos**
- **Completo**
- **Precisos**
- **Construtivos**
- **Tempestivos**



3. Cuidados a evitar

- **Constatações vagas ou mal formuladas**
- **Omissão de dados relevantes**
- **Juízos de valor ou linguagem emotiva**
- **Ausência de evidências**
- **Falta de reconhecimento de conformidades**
- **Omissão de limitações do escopo**



4. Qualidade da redação

O relatório deve apresentar:

- **Linguagem técnica e impessoal**
- **Coerência e coesão textual**
- **Frases curtas e diretas**
- **Uso preferencial da voz ativa**
- **Observância à redação oficial**



5. Estrutura mínima recomendada

Componentes principais:

- Identificação do relatório (data, horário, fiscalizadores, preposto)
- Escopo e objetivo
- Constatações
- Recomendações
- Conclusão
- Anexos e evidências



6. Elementos desejáveis

Podem incluir:

- **Capa**
- **Lista de siglas e definições**
- **Sumário**
- **Contextualização da contratação**
- **Limitações da fiscalização**



7. Constatações

Resultado da comparação entre:

- **Critério: o que deveria ser (normas, contrato, boas práticas)**
- **Condição: o que foi observado na execução**



7. Constatações

As constatações serão organizadas na mesma sequência estabelecida para o roteiro de fiscalização, agrupando-as por parcela do objeto.



7. Constatações

Cada constatação deve ser apresentada em tópico próprio, numerado e individualizado, após a contextualização da parcela do objeto ou do item do roteiro de análise a que se refere.



7.1 Componentes da constatação

- **Descrição objetiva**
- **Critério aplicável (conforme ajuste, editais, anexos, normas e legislações)**
- **Condição observada**
- **Causa (preferencialmente causa raiz)**
- **Efeito ou consequência**
- **Conclusão técnica**



7.2 Recomendações

Finalidade

- **Corrigir irregularidades**
- **Mitigar riscos**
- **Aperfeiçoar processos**
- **Fortalecer controles internos**



7.2 Recomendações

As recomendações podem ser dirigidas:

- ao **contratado**;
- a **autoridade administrativa competente**;
- unidades gestoras ou **áreas técnicas** envolvidas;
- **outros órgãos ou entidades** que detenham atribuições correlatas.



7.3 Características das recomendações

- **Viáveis e práticas**
- **Proporcionais ao problema**
- **Monitoráveis**
- **Direcionadas ao responsável competente**
- **Prazo de atendimento compatível com a complexidade e urgência da constatação**
- **Preferencialmente voltadas à causa raiz**



7.4 Conclusão do relatório

Deve apresentar:

- **Avaliação geral da execução contratual**
- **Síntese dos achados**
- **Indicação de medidas necessárias e dos respectivos prazos**
- **Eventual necessidade de providências superiores**



7.5 Registro obrigatório da fiscalização

- **Registro formal das visitas e diligências;**
- **Assinatura dos fiscais;**
- **Juntada ao processo administrativo específico de medições e pagamentos;**
- **Encaminhamento ao fiscalizado e ao gestor do contrato.**



No caso de descumprimento injustificado dos prazos concedidos pela fiscalização para adequar a execução contratual aos parâmetros estabelecidos em contrato, o gestor deverá ser cientificado para instauração de processo sancionador, caso a não conformidade não exija sua instauração imediata.











Supervisão dos controles setoriais de gestão e fiscalização de ajustes Portaria CGM nº 05/2026 e alterações



Será instaurada Auditoria Ordinária, prevista no Plano Anual de Auditoria Interna para verificar, por amostragem, a adequação e cumprimento dos planos de fiscalização.



A auditoria interna é uma atividade independente e objetiva de **avaliação e consultoria, criada para agregar valor e melhorar as operações de uma organização.**



Muito Obrigado

Fale Conosco:

auditoriageral@sorocaba.sp.gov.br

