



Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews)  [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao)  [/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)  
 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

## **GESTORES E FISCAIS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E SEU PAPEL COMO INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

**Data** Junho de 2025

**Autores** Michel de Cesare

### **GESTORES E FISCAIS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E SEU PAPEL COMO INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

#### **MICHEL DE CESARE**

Possui graduação em Direito pela Universidade Vila Velha (2012). Atualmente é Procurador do Instituto de Previdência do Município de Ilhabela. Atuou como advogado senior no Sebrae/SP, como coordenador jurídico no escritório Goulart Law e como assessor de desembargadores no Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. Foi instrutor na Escola da Magistratura do Estado do Espírito Santo (EMES). Possui especialização em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Possui especialização em Ministério Público e Cidadania pela Escola de Ensino Superior do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Atualmente cursando pós-graduação em Direito Administrativo na FGV Direito/SP.

#### **RESUMO**

A Lei nº 14.133/2021, ao instituir novo marco legal das contratações públicas, reforçou o papel dos gestores e fiscais de contratos administrativos como elementos centrais da governança pública. Este artigo analisa criticamente a atuação desses agentes à luz das exigências normativas e das repercussões jurídicas decorrentes de omissões e falhas na execução contratual. Por meio da análise de dispositivos legais, manifestações doutrinárias e precedentes dos tribunais de contas, o estudo demonstra que a profissionalização e a capacitação técnica dos agentes são condições essenciais para o cumprimento eficiente das funções administrativas, a prevenção de danos ao Erário e a garantia da efetividade das políticas públicas.

#### **INTRODUÇÃO**

Apesar da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, a execução contratual ainda permanece como um dos principais pontos de fragilidade da Administração Pública, sendo

frequentemente apontada pelos tribunais de contas como origem de falhas estruturais. Quais são, de fato, os limites da responsabilidade dos gestores e fiscais nesse cenário?

A atuação da Administração Pública por meio de ajustes administrativos é um dos instrumentos mais relevantes para a realização exitosa das políticas públicas. Obras, serviços, aquisições e parcerias estratégicas são materializadas, em larga escala, por meio desses vínculos.

Contudo, a efetividade do contrato não se exaure em sua celebração. A fase de execução exige da Administração vigilância permanente, sob pena de comprometer o objetivo final por trás da contratação realizada.

Falhas na gestão e fiscalização dos contratos administrativos revelam-se como fontes de ilegalidades, ineficiências e prejuízos ao erário e, logicamente, são frequentemente objeto de apontamentos pelos órgãos de controle externo. Como exemplo, cita-se acórdão do Tribunal de Contas da União proferido em auditoria na Funasa:

“I.11. Gestão inadequada das contratações (IGC) Foram observadas irregularidades na gestão dos contratos, que resultaram em insegurança e ineficiência administrativa, além de atraso na execução do objeto. As irregularidades podem ser segregadas em, ao menos, três pontos, quais sejam: i) contratação unificada de lotes diversos; ii) ausência de fiscalização designada; e iii) inércia administrativa.” (TCU, Acórdão nº 2.140/2023, do Plenário, Rel. Antonio Anastasia, j. em 18.10.2023.)

Como se verá no curso deste artigo, o ordenamento jurídico impõe à Administração o dever de acompanhar a execução contratual, estabelecendo não apenas responsabilidades claras para gestores e fiscais, como também obrigações, ao gestor público, de promoção da capacitação constante das referidas figuras.

A negligência sobre as atividades em comento conduz não apenas à disruptura do interesse público subjacente à contratação, mas também a repercussões jurídicas de solução complexa envolvendo nulidades de atos administrativos e responsabilização pessoal de agentes públicos.

Este artigo propõe uma reflexão crítica sobre essas repercussões, com base na legislação vigente e em experiências práticas, destacando a necessidade de profissionalização do gestor e do fiscal de contratos administrativos e de estruturação de mecanismos de governança contratual.

## **1. POR QUE SE PREOCUPAR COM A GESTÃO E A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS?**

Indaga-se a razão pela qual paira preocupação acerca do desenvolvimento da contratação que já foi formalizada por meio de procedimento regular.

Contratações públicas são formalizadas com um objetivo claro: servir de meio, ainda que indireto, para a implementação de alguma política pública. Se um ente tem uma finalidade institucional, por exemplo, de gerir e administrar benefícios previdenciários, todos os contratos por ele firmados, ainda que não diretamente ligados a seu objetivo maior, são caminhos para a consecução do escopo maior.

Além disso, por mais trivial que seja a constatação, deve-se ter em mente que, quando se contrata com a Administração Pública, há gasto de dinheiro público, o que, essencialmente, desperta olhares da sociedade, ou ao menos deveria despertar, considerando a forma republicana e o regime democrático de governo em que estamos inseridos.

A função administrativa, na concepção atual de Estado brasileiro, é regida pelos princípios constitucionais dispostos no art. 37 da Constituição Federal, os quais, em especial sob a ótica da legalidade, da moralidade administrativa e da eficiência, impõem ao Estado não apenas o direito, mas o dever de “bem gerir” e de fiscalizar a correta execução dos contratos por ele celebrados. Nesse sentido:

O agente político ou público está encarregado de bem gerir a máquina pública para oferecer utilidades aos administrados. Assim, não há como deixar de ter virtudes e, como imperativo, a lei moral, devendo prestigiar, dentre outros, valores inerentes à cidadania e à dignidade humana. Ademais, a ele se impõe o cumprimento dos seus deveres funcionais, não devendo olvidar-se de ser justo, independentemente do que for incorporado nos diplomas legais e regulamentares encarregados de recomendar a assunção de comportamentos que venham a consagrar a ética na atividade administrativa. (VIEIRA, Sérvio Túlio Santos. Ética e moralidade discursiva como limite da hiperdiscricionariedade da Administração Pública, Revista de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, v. 109, p. 17, dezembro/fevereiro de 2017)

A doutrina<sup>[1]</sup> reiteradamente levanta o interesse público como o objetivo final de contratações públicas, mas a justificativa amparada tão pura e simplesmente nesse valor abstrato, que possui um conceito um tanto quanto amplo e, de certa forma, vago, não parece palatável.

A clássica acepção de **interesse público** dá amparo aos princípios da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o particular.

No entanto, emergem contundentes ressalvas a esses princípios, principalmente diante da evolução do Estado democrático na ordem constitucional vigente, que parece não mais admitir uma ideia de supremacia de um interesse sobre outro. Confira-se:

(...) a partir da crise atual do direito administrativo o princípio da supremacia de interesse público recebe críticas exigindo que seja redefinido, uma vez que ele se incompatibiliza com a Constituição já que esta protege como interesses maiores, os interesses dos indivíduos, e aquele protege *prima facie*, o Estado. A mais contundente crítica tenta desconstruir o princípio da supremacia do interesse público, atacando sua estrutura, negando-o como categoria de princípio”. (FERREIRA, Dirce Nazare Andrade; KRIHLING, Aloisio. O princípio da supremacia do interesse público no Estado Democrático de Direito e sua roupagem neoconstitucionalista. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 482-503, julho/dezembro de 2013)

Vivemos em uma sociedade cada vez mais complexa, na qual a definição do que seja **interesse público** é algo intangível, o que permite inferir que a expressão não é suficiente para fins de justificar a preocupação com a gestão e a fiscalização de contratos públicos.

Independentemente disso, há consenso sobre estruturas bem determinadas que regem a atuação do Poder Público, algumas delas, como a legalidade, que remontam épocas longínquas, e outras, como a moralidade ou a eficiência, que se construíram mais recentemente.

É muito mais palatável que as funções administrativas estejam calcadas em princípios expressamente previstos na Constituição que resguardem a “coisa pública” e, em última análise, ao buscarem dar efetividade a políticas públicas, amparam interesses de indivíduos que compõem a sociedade como um todo.

Assim sendo, a preocupação com a gestão e a fiscalização dos contratos públicos não se justifica pelo **interesse público** subjacente, mas sim pelo regime democrático e pela forma republicana de Estado, que exigem do Administrador a boa-gestão em conformidade com a legalidade, a moralidade e a eficiência administrativa.

## **2. DESDE QUANDO SE PREOCUPAM COM A GESTÃO E A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS?**

Há um estudo particularmente interessante de Ana Paula Gross Alves<sup>[2]</sup>, publicado na Revista de Gestão, Economia e Negócios, que se propôs a apresentar as principais características das normas sobre processos de compras públicas desde o Império.

A autora pontua uma incipiente noção de eficiência na atividade administrativa a partir do Decreto nº 2.926/1862, tido como norma introdutora do procedimento licitatório no Brasil, que regulamentou as arrematações e a execução dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Já naquela normativa havia detalhamento sobre regras contratuais, assim como diversas atribuições relacionadas à fiscalização dos contratos por Engenheiros do Governo e auxiliares, denominados condutores, o que foi mantido, com adaptações, pelo Decreto nº 4.536/1922, durante a República que antecedeu a ditadura militar.

Após a regressão sobre a publicidade e transparência das contratações públicas ocorrida durante o período ditatorial, percebida pela supressão de regras detalhadas acerca da execução de contratos públicos no Decreto, com a redemocratização do país, voltou a haver explicitação de regras relacionadas à fase de execução dos contratos firmados pela Administração Pública.

A Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 67, já previa expressamente a obrigação de designar um representante da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução contratual.

Pouco após a publicação da referida Lei, mas em um mesmo contexto histórico, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso lançou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995), buscando a implantação da Administração Pública gerencial, após diagnosticar um retrocesso ocorrido durante o período de redemocratização ensejador de encarecimento do custeio da máquina administrativa e de ineficiência dos serviços públicos.

A Emenda Constitucional nº 19/1998, que consagrou o princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da Constituição, foi uma das medidas contempladas pelo Plano Diretor.

Assim, percebe-se que, quando da edição da Lei nº 8.666/93, a ideia de eficiência administrativa não foi aquela idealizada pela Administração Pública Gerencial, que, a partir de então, veio sendo desenvolvida e aperfeiçoada pela doutrina administrativista e pela realidade jurídica.

Após anos de discussões sobre o tema licitações e contratos administrativos, foi editada a Lei nº 14.133/2021, que reforçou as diretrizes quanto às figuras do gestor e do fiscal de contrato, assim como deu maior clareza de que cada qual exerce atribuições distintas.

Essa percepção é extraída da literalidade do art. 7º, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, que elenca gestores e fiscais de contratos como agentes distintos, ou seja, que possuem atribuições diferentes, muito embora haja pontos de encontro em sua atuação.

### **3. AS ATRIBUIÇÕES DO GESTOR E DO FISCAL DE CONTRATOS**

Como asseverado acima, gestão e fiscalização de contratos administrativos são atividades distintas.

A gestão relaciona-se mais à coordenação em nível de governança dos aspectos contratuais, enquanto a fiscalização está mais atrelada ao aspecto operacional e demanda maior conhecimento técnico sobre o objeto da contratação a ser fiscalizada.

O Portal de Compras do Governo Federal<sup>[3]</sup> elucida bem essas diferenças:

A gestão contratual é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros.

A fiscalização técnica é o acompanhamento da execução do contrato com a finalidade de aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo, o modo, bem como a qualidade da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório. Quando a natureza dos serviços exigir análise de resultado, a exemplo de limpeza e conservação, o órgão ou entidade poderá utilizar o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), ou outro substitutivo, como ferramenta para aferir o desempenho da execução do objeto, cujo pagamento pela Administração ficará vinculado ao resultado alcançado pela prestadora dos serviços.

A fiscalização administrativa é o acompanhamento do cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, sendo necessária nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

A fiscalização setorial tem por objetivo ser um braço do órgão em todas as suas unidades, especialmente as desconcentradas. Pode abranger tanto os aspectos técnicos quanto os administrativos, garantindo uma maior eficiência nos contratos em que há descentralização de sua execução em diferentes unidades.

A fiscalização pelo público usuário já fazia parte da IN nº 2, de 2008, porém, foi reposicionada tendo em vista a sua importância. A referida fiscalização tende a ser extremamente eficiente, pois é realizada por quem de fato faz uso ou é beneficiário dos serviços, a exemplo dos servidores, de modo que é recomendável que a sua efetivação se realize por intermédio de avaliações qualitativas relativas aos serviços e materiais disponibilizados pela contratada, bem como pela manutenção de canais de comunicação para recebimento de reclamações e sugestões.

É recomendável que essas funções sejam atribuídas a pessoas distintas dentro da estrutura administrativa, e nesse sentido têm orientado as Cortes de Contas, muito embora haja limitações pragmáticas quanto ao cumprimento dessa recomendação, principalmente em órgãos de pequena dimensão e que não contam com estrutura de pessoal suficiente.

A concepção de separação entre atividades, no entanto, surge de um importante norte enaltecido pelo art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, que prioriza a segregação de funções, que já era amplamente difundido nas atividades de controle muito antes de sua incorporação pela legislação que rege as contratações públicas.

Há uma lógica de governança inegavelmente benéfica ao se estabelecer que as funções exercidas em um processo sejam segregadas e atribuídas a diferentes agentes, permitindo controles escalonados e sucessivos que contribuem não apenas para a eficiência (o como proceder), mas que permitem a maximização do potencial de eficácia (resultado) daquilo que se persegue.

#### **4. FALHAS NA GESTÃO E NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS E SUAS REPERCUSSÕES JURÍDICAS**

A gestão e a fiscalização dos contratos administrativos são frequentemente objeto de análise por órgãos de controle, na medida em que constituem atividades essenciais para assegurar a plena realização do objeto contratual e sua conformidade legal.

Omissões e falhas nesse âmbito, inclusive, podem configurar infrações disciplinares ou até atos de improbidade administrativa, como se verá adiante.

São ordinariamente verificadas falhas nas funções de gestão e fiscalização dos contratos administrativos atreladas a comportamentos omissivos.

Dentre eles, podem-se citar a falta de acompanhamento da execução contratual, a ausência de registros documentais da referida fase contratual, a tolerância da execução fora do prazo de vigência contratual sem justificativa ou formalização de aditivos para prorrogação, a não aplicação de sanções contratuais previstas, a aceitação de serviços com vícios ou fora dos parâmetros contratuais, dentre diversos outros.

Confira-se autuação do Tribunal de Contas da União em razão de omissão de gestores de contratos, caracterizada como erro grosseiro para fins de responsabilização, em razão da não adoção de medidas direcionadas a novo processo de contratação que ensejou a manutenção da prestação de serviços de contratos extintos:

Enunciado

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificado como erro grosso (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) o pagamento de serviços de natureza continuada prestados sem respaldo contratual, em afronta ao art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

(...) 21. O fato é que, segundo a unidade técnica, a realização de pagamentos sem amparo contratual decorreu da inércia e/ou morosidade dos gestores na adoção de medidas direcionadas à promoção dos processos regulares de contratação mediante licitação. No caso, houve omissão por parte dos gestores, que deixaram de adotar tempestivamente as providências de sua alçada com vistas à promoção do competente procedimento licitatório e, com isso, permitiram a manutenção da prestação de serviço de contratos extintos, com pagamentos mediante indenização. Ressalte-se a ocorrência de pagamentos realizados em 2018 para contratos com vigência extinta desde dezembro/2015. (...)

(TCU, Acórdão nº 13.053/2019, da 2<sup>a</sup> Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes, j. em 03.12.2019.)

Como exemplo hipotético, um caso de contrato de prestação de serviços por escopo, com prazo de vigência determinado, no qual a documentação do acompanhamento da execução contratual não tenha sido realizada e em que os serviços não tenham sido executados de acordo com o cronograma previsto, suplantando, inclusive, o prazo de vigência do contrato sem a formalização de aditivo.

Nesse caso, não tendo sido documentado o acompanhamento da execução, como identificar a quem é atribuído o não cumprimento do cronograma previsto contratualmente? Como, a partir disso, entender se é possível aplicar alguma sanção à contratada? Como fica o pagamento na hipótese, em que não havia mais contrato vigente quando da finalização dos serviços?

Em tais situações, o que se observa é o esvaziamento do controle por parte da Administração e a criação de um ambiente propício à inexecução parcial ou total do objeto, à má qualidade dos serviços e, em última análise, ao comprometimento dos princípios constitucionais norteadores da atividade administrativa.

As omissões podem decorrer de negligência, inexperiência técnica, sobrecarga de funções ou, em alguns casos, má-fé, mas, independentemente de sua origem, geram efeitos jurídicos que se estendem para além do âmbito interno da gestão.

O Erário acaba sendo diretamente afetado, tanto pela necessidade de ressarcimento de valores pagos indevidamente quanto por sanções impostas por órgãos de controle. Ainda, a continuidade do serviço público pode ser comprometida, gerando impactos sociais e econômicos.

Portanto, a depender das circunstâncias do caso, inclusive, a Administração, caso observe prejuízos ao Erário decorrentes de falha culposa do agente público ou mesmo danos relacionados aos impactos sociais e econômicos, deverá buscar a reparação civil.

Percebe-se, portanto, que a inércia da Administração pode ser caracterizada como omissão culposa, ensejando responsabilização administrativa e civil dos agentes públicos envolvidos.

Em situações graves, sobretudo quando presentes indícios de dolo ou conluio com os contratados, necessária, ainda, a responsabilização por ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/1992. Aliás, caso o prejuízo tenha sido causado com dolo do agente público, a ação de ressarcimento ao Erário é inclusive imprescritível, conforme tese firmada pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 852.475, em sede de repercussão geral<sup>[4]</sup>.

## 5. A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO E DA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS COMO INSTRUMENTOS DA BOA GOVERNANÇA PÚBLICA

Diante de todas as graves repercussões negativas decorrentes de uma má-gestão ou fiscalização contratual, a inércia do gestor público é injustificável. É nesse ponto que a governança das contratações públicas, preocupando-se com a mitigação de riscos, necessita implementar as medidas preventivas necessárias, utilizando-se, ao menos, dos mecanismos disponibilizados pelo ordenamento jurídico.

A Lei nº 14.133/21, assim como a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) e o Decreto Federal nº 9.203/2017, que trata da governança pública, incorporaram, de certo modo, uma estrutura de governança baseada em boas práticas internacionais, que idealiza três linhas de defesa para assegurar conformidade legal, eficácia e integridade na gestão de recursos públicos, especialmente quanto às licitações e contratos administrativos.

Essas linhas de defesa, no âmbito da Lei nº 14.133/21, são elencadas de forma expressa nos incisos do art. 169, *in litteris*:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

Como visto, referida Lei reservou um capítulo específico para tratar do controle sobre as contratações públicas, no qual asseverou a importância das práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, por todos os integrantes das linhas de defesa mencionadas.

A primeira linha de defesa é composta pela gestão direta da atividade, os gestores e servidores diretamente responsáveis pela execução dos processos licitatórios e acompanhamento dos contratos. É nessa linha de defesa que se encontram os gestores e fiscais de contratos.

A Administração, portanto, precisa entender e incorporar o raciocínio de que os gestores são uma linha de defesa e, dessa forma, conferir os meios para que atuem visando a atingir essa finalidade preventiva. Não se pode mais admitir a visão limitada de esses agentes públicos são meros executores.

Nesse contexto, como boa política de gestão, deve haver preocupação com a capacitação constante desses servidores, o que é ressaltado pela Lei nº 14.133/21 em

diversas oportunidades.

Desde a concepção do Estudo Técnico Preliminar de qualquer contratação pública, a Lei das Contratações Públicas determina, em seu art. 18, § 1º, inc. X, que sejam contempladas “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”.

O art. 169, § 3º, inc. I, da mesma Lei, reitera a importância da capacitação, ao estabelecer que os integrantes das linhas de defesa, ao constatarem impropriedade formal, devem adotar medidas para saneamento e para mitigação de riscos de nova ocorrência, não somente pelo aperfeiçoamento dos controles preventivos, mas também pela capacitação dos agentes responsáveis.

Já o art. 7º, inc. II, da Lei nº 14.133/21 determina que os agentes públicos que desempenhem funções essenciais ao cumprimento da referida Lei, como, por exemplo, a gestão e fiscalização de contratos, tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional. Ou seja, os servidores devem ter qualificação e capacitação para execução das atividades.

A Lei de Licitações, novamente preocupada com a capacitação de servidores como medida de mitigação de riscos, trouxe, em seu art. 173 o dever dos Tribunais de Contas promoverem a capacitação de servidores para o desempenho de atividades essenciais às contratações públicas.

Tribunais de Contas, Auditorias e demais órgãos de fiscalização têm papel fundamental na detecção de falhas e na indução de boas práticas e, cada vez mais, têm apontado a necessidade de estruturação da governança contratual, com capacitação contínua de gestores, regulamentação interna clara, uso de sistemas informatizados de acompanhamento e valorização da transparência.

Diante do que se expôs, é possível concluir que não basta que o gestor público designe formalmente um gestor e um fiscal de contrato. Antes, é preciso prover condições técnicas e operacionais para o exercício efetivo das funções, sob pena de se instaurar a tão famigerada Administração Pública do Medo, que vem tentando ser desconstruída pelos mecanismos legais.

A falta de capacitação de gestores e fiscais de contrato, que atuam como *longa manus* do gestor público, pode constituir obstáculo relevante à sua atuação, razão pela qual deve haver um esforço duplo e convergente, tanto dos agentes públicos atuantes quanto da Administração, para a contínua capacitação na área de atuação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A gestão e a fiscalização dos contratos administrativos não são formalidades burocráticas, mas instrumentos de atingimento das finalidades institucionais do Poder Público, garantindo resultados na atuação estatal em conformidade com a lei, com a moralidade e com a eficiência administrativas.

As falhas desses agentes não apenas comprometem a qualidade do serviço contratado, mas também abrem margem para a prática de ilegalidades, para a

responsabilização de agentes públicos e para o enfraquecimento da credibilidade institucional.

Em razão das complexidades envolvendo a atuação na gestão e fiscalização dos contratos públicos, é imprescindível que a Administração avance na profissionalização de sua estrutura de gestão contratual, adotando mecanismos de governança capazes de prevenir falhas e mitigar riscos.

O zelo pela execução contratual deve ser encarado como expressão concreta da boa administração, fundamento do Estado Democrático de Direito e condição de legitimidade para a atuação estatal.

Não basta regulamentar e instituir a figura do gestor e do fiscal de contratos. É necessário dotá-los de respaldo técnico, jurídico e político, sob pena de perpetuarmos um modelo formalista, punitivista e ineficaz. A capacitação e proteção institucional dos gestores e fiscais deve ser tratada como política pública estruturante, e não como medida acessória.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1962.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.140/2023 – Plenário.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 13.053/2019 – 2ª Câmara.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Auditoria em pregão da Funasa identifica falhas que devem ser corrigidas. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-em-pregao-da-funasa-identifica-falhas-que-devem-ser-corrigidas>.

\_\_\_\_\_. Portal de Compras do Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/compras>.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Recurso Extraordinário nº 852.475 – Plenário.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995.

FERREIRA, Dirce Nazare Andrade; KROHLING, Aloisio. O princípio da supremacia do interesse público no Estado Democrático de Direito e sua roupagem neoconstitucionalista. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, 2013.

GROSS ALVES, Ana Paula. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas. **Revista REGN**, v. 1, n. 2, 2020.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Llicitação Pública e Contrato Administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008.

VIEIRA, Sérvio Túlio Santos. Ética e moralidade discursiva como limite da hiperdiscricionariedade da Administração Pública. **Revista de Direito do TJ/RJ**, v. 109, 2017.

---

[1] NIEBUHR, Joel de Menezes. **Llicitação Pública e Contrato Administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008.

[2] ALVES, Ana Paula Gross. **A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil**. REGN Revista de Gestão, Economia e Negócios Vol. 1 n. 2 (2020).

[3] Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/instrucao-normativa-de-servicos-in-no-5-de-2017/4-fase-de-gestao-contratual/4-1-qual-a-diferenca>.

[4] STF, Recurso Extraordinário nº 852.475, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Rel. p/ Acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. em 08.08.2018, publicado em 25.03.2019.

**Como citar este texto:**

CESARE, Michel de. Gestores e fiscais de contratos administrativos e seu papel como instrumentos de governança pública. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 30 jun. 2025. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.