

NOTA TÉCNICA DE CONTROLE INTERNO Nº 03-/2026

FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DE CONTRATOS

Órgão/Entidade: EMASA (Autarquia)

Unidade emissora: Unidade de Controle Interno

Data: 11/09/2026

Assunto: Fiscalização de contratos administrativos – ateste definitivo pelo fiscal técnico, publicação da designação de fiscais, competência para designação, análise de apólices de seguro-garantia, sustação de pagamento por ausência de certidão e designação de fiscais pelo Controlador Interno.

Interessado/Destinatário: EMASA

Referência normativa principal: Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), Constituição Federal de 1988, Lei nº 4.320/1964 e normas regulamentares pertinentes.

I – CONTEXTUALIZAÇÃO

A presente Nota Técnica foi elaborada pela Unidade de Controle Interno da EMASA com o objetivo de orientar, uniformizar e formalizar entendimentos acerca de questões recorrentes relacionadas à fiscalização e gestão de contratos administrativos no âmbito da Autarquia.

Considerando que a EMASA se enquadra como Autarquia, aplica-se integralmente o regime jurídico da Lei nº 14.133/2021.

Os questionamentos foram formulados pelas áreas técnicas e de contratações da entidade, sendo aqui sistematizados e respondidos com fundamentação legal, doutrinária e jurisprudencial.

II – QUESTIONAMENTOS, ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

QUESTÃO 1: QUEM É RESPONSÁVEL POR ANALISAR AS APÓLICES DE SEGURO-GARANTIA APÓS A HOMOLOGAÇÃO?

Fundamentação

Após a homologação do certame e a formalização do contrato, a análise das apólices de seguro-garantia — quando exigida como condição de eficácia do contrato, nos termos do art. 96 da Lei nº

14.133/2021 — é atribuição que recai, em regra, sobre o gestor do contrato, com apoio do fiscal administrativo, quando houver.

O art. 117 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração designados pela autoridade competente. O gestor do contrato é o agente responsável por coordenar e acompanhar a execução contratual em seus aspectos administrativos, o que inclui a verificação do cumprimento das condições contratuais prévias à ordem de serviço ou de fornecimento, entre elas a apresentação de garantia contratual.

Conforme o Manual de Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU – 5ª Edição – 2025, no capítulo dedicado à gestão do contrato, o responsável pela fiscalização do contrato deve apurar as pendências e a conformidade documental antes de autorizar pagamentos ou dar início à execução. A análise da apólice insere-se neste contexto de verificação de conformidade contratual.

Recomenda-se, ainda, que o setor jurídico do órgão ou entidade seja consultado para verificar a adequação das cláusulas da apólice aos termos do edital e do contrato.

Recomendação

A EMASA está atualizando a Instrução Normativa 02/2023 que versa sobre a regulamentação da atuação dos gestores e fiscais de contratos em seu âmbito e recomendo que este item seja incluído nesta atualização. De forma que a análise das apólices de seguro-garantia seja realizada pelo gestor do contrato, com apoio do setor jurídico e do fiscal administrativo, antes da emissão da ordem de serviço ou de fornecimento. A conferência deve verificar: (i) valor segurado compatível com o percentual contratual; (ii) prazo de vigência adequado; (iii) cobertura dos riscos previstos no edital e no contrato; (iv) regularidade da seguradora perante a SUSEP.

QUESTÃO 2: O ATESTE DEFINITIVO PODE SER FEITO PELO FISCAL TÉCNICO?

Fundamentação

O ateste (ou atestação) da execução do objeto contratual é ato que integra o processo de liquidação da despesa, nos termos do art. 63 da Lei nº 4.320/1964, e é tratado na Lei nº 14.133/2021 no contexto da fiscalização contratual.

Nos termos do art. 117 da Lei nº 14.133/2021, a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, designados pela Administração. O fiscal técnico

é o responsável por atestar a execução do objeto sob o aspecto técnico, isto é, verificar se o bem foi entregue, se o serviço foi prestado ou se a obra foi executada em conformidade com as especificações técnicas contratuais.

Conforme o Manual de Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU – 5ª Edição – 2025 (Capítulo 6 – Gestão do Contrato), quando não haja pendências, "o responsável pela fiscalização do contrato pode apurar o valor exato a pagar ao contratado. Assim, a nota fiscal (ou documento de cobrança equivalente) deve ser emitida com o valor dimensionado pela fiscalização." Isso demonstra que o fiscal tem papel ativo na definição do valor a ser pago, o que pressupõe a realização do ateste.

O ateste definitivo – entendido como a confirmação de que o objeto foi entregue ou executado em conformidade com o contrato – pode, sim, ser realizado pelo fiscal técnico, especialmente quando:

- Não houver designação de fiscal administrativo separado;
- O objeto for predominantemente técnico (obras, serviços de engenharia, serviços especializados);
- O normativo interno do órgão assim preveja.

Contudo, quando houver segregação entre fiscal técnico e fiscal administrativo, o fluxo ideal é:

Etapa	Responsável	Atribuição
1ª	Fiscal Técnico	Atesta a conformidade técnica da execução (qualidade, quantidade, especificações)
2ª	Fiscal Administrativo	Atesta a regularidade documental e administrativa (notas fiscais, certidões, cumprimento de obrigações trabalhistas em terceirização)
3ª	Gestor do Contrato	Consolida as informações dos fiscais e autoriza o encaminhamento para pagamento

Recomendação

A EMASA está atualizando a Instrução Normativa 02/2023 que versa sobre a regulamentação da atuação dos gestores e fiscais de contratos em seu âmbito e recomendo que este item seja incluído nesta atualização de forma que: (i) o fiscal técnico realize o ateste da conformidade técnica; (ii) o fiscal administrativo realize o ateste das obrigações documentais e administrativas; (iii) o gestor do contrato consolide os atestes para encaminhamento ao setor financeiro. Quando houver apenas um fiscal designado, este acumula ambas as atribuições de ateste (técnico e administrativo).

QUESTÃO 3: É NECESSÁRIA A PUBLICAÇÃO DA DESIGNAÇÃO DE FISCAIS? QUEM DESIGNA E ONDE DEVE SER FEITA A PUBLICAÇÃO? TERMO DE DESIGNAÇÃO FEITO POR PRESIDENTE DE COMISSÃO EM SISTEMA PRÓPRIO ATENDE AOS REQUISITOS?

3.1. Necessidade de publicação

A designação dos fiscais de contrato deve ser formalizada por ato da autoridade competente do órgão ou entidade, conforme o art. 117 da Lei nº 14.133/2021, que exige que a Administração designe representante para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato.

A publicação da designação é exigida como decorrência do princípio da publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988) e para conferir eficácia ao ato administrativo. A publicação garante:

- A ciência formal do fiscal designado quanto às suas atribuições e responsabilidades;
- A transparência perante terceiros, contratados e órgãos de controle;
- A formalização documental da cadeia de responsabilidade administrativa.

3.2. Quem designa?

A designação dos fiscais é ato da autoridade competente do órgão ou entidade — normalmente o ordenador de despesas, o Diretor-Presidente, o secretário ou autoridade equivalente, conforme a estrutura administrativa interna.

Não é competência de presidente de comissão designar fiscais de contrato, salvo se houver delegação formal e expressa da autoridade competente, o que é recomendável no caso da Emasa.

3.3. Onde deve ser publicada?

A publicação deve ocorrer em veículo oficial de publicidade do órgão (Diário Oficial do Município, Diário Oficial do Estado, boletim oficial ou equivalente), além de ser recomendável o registro no

Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), quando aplicável, em observância ao art. 176 da Lei nº 14.133/2021.

3.4. Termo de designação feito por presidente de comissão em sistema próprio atende aos requisitos?

Em princípio, não atende. A designação de fiscal de contrato:

- Deve emanar da autoridade competente, salvo se houver delegação formal e expressa da autoridade competente, o que é recomendável no caso da Emasa;
- Deve ser formalizada por portaria, termo de designação ou ato administrativo equivalente, com publicação no veículo oficial de publicidade do órgão;
- O registro em sistema próprio (sistema eletrônico de gestão de contratos) pode ser complementar e útil para fins de organização interna, mas não substitui a formalização por ato da autoridade competente e a devida publicação oficial.

Recomendação

A EMASA deve assegurar que a designação de fiscais de contrato seja realizada exclusivamente pela autoridade competente (Diretor-Presidente ou autoridade com competência formalmente delegada), mediante portaria publicada em veículo oficial de publicidade, contendo, no mínimo: (i) nome completo e matrícula do fiscal designado; (ii) número do contrato fiscalizado e objeto; (iii) tipo de fiscalização (técnica, administrativa ou ambas); (iv) data de início da vigência da designação. O registro em sistema próprio é medida complementar de organização, mas insuficiente isoladamente para conferir validade e eficácia ao ato de designação, por isso recomendo que sejam publicadas as designações em veículo oficial de publicidade do órgão.

QUESTÃO 4: EM CONTRATOS COM TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA, PODE-SE SUSTAR O PAGAMENTO POR AUSÊNCIA DE CERTIDÃO DE REGULARIDADE FISCAL OU TRABALHISTA?

Fundamentação

Este é um dos temas mais sensíveis e controvertidos da gestão contratual, especialmente em contratos de terceirização de mão de obra, nos quais a Administração assume responsabilidade subsidiária pelos encargos trabalhistas e previdenciários, conforme a Súmula nº 331 do TST.

4.1. Base legal

O art. 92, XVI, da Lei nº 14.133/2021 prevê como cláusula necessária nos contratos administrativos a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, as condições exigidas para habilitação na licitação, o que inclui a regularidade fiscal e trabalhista.

O art. 155, IV, da Lei nº 14.133/2021 tipifica como infração administrativa passível de sanção o não cumprimento de obrigação contratual ou de cláusula do edital.

4.2. Possibilidade de sustação

Sim, é possível e, em determinadas circunstâncias, recomendável reter ou sustar o pagamento diante da ausência de certidões de regularidade fiscal e trabalhista, observando-se os seguintes parâmetros:

a) Fundamentos a favor da retenção:

- A manutenção das condições de habilitação é obrigação contratual expressa da contratada;
- A Administração tem o dever de fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, sob pena de responsabilização subsidiária;
- A retenção de valores é medida acautelatória que protege o erário e os trabalhadores terceirizados;
- O TCU tem reiteradamente orientado que a Administração adote medidas concretas para verificar a regularidade da contratada, incluindo a possibilidade de retenção de pagamentos.

b) Limites e cautelas necessárias:

- A sustação do pagamento não pode ser automática e definitiva sem contraditório: deve-se notificar a contratada, concedendo prazo razoável para regularização (recomenda-se de 5 a 30 dias, conforme a gravidade e a natureza da pendência);
- A retenção deve ser proporcional e estar expressamente prevista no edital e no contrato;
- Deve-se observar o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV, CF/88) antes de eventual aplicação de sanções ou rescisão contratual;
- A retenção integral de pagamentos por período prolongado pode gerar inadimplemento da Administração e prejudicar diretamente os trabalhadores terceirizados que dependem do recebimento de seus salários;
- A Administração pode optar por reter parcela dos pagamentos (por exemplo, o valor correspondente aos encargos trabalhistas e previdenciários) em conta vinculada, ao invés

de sustar integralmente o pagamento — o que constitui medida mais proporcional e razoável.

4.3. Procedimento recomendado

Etapa	Ação
1ª	Verificação mensal da regularidade fiscal e trabalhista (CND, CRF/FGTS, CNDT, etc.) antes de cada pagamento
2ª	Notificação formal da contratada em caso de irregularidade, com concessão de prazo para regularização
3ª	Retenção cautelar dos valores correspondentes aos encargos em situação irregular, enquanto pendente a regularização
4ª	Abertura de processo administrativo para apuração de descumprimento contratual, assegurados o contraditório e a ampla defesa
5ª	Se a irregularidade persistir, adoção de medidas sancionatórias (art. 155 e seguintes da Lei nº 14.133/2021) e, em último caso, extinção contratual

Recomendação

A EMASA deve: (i) prever expressamente nos editais e contratos de terceirização de mão de obra a obrigatoriedade de manutenção da regularidade fiscal e trabalhista e a possibilidade de retenção cautelar de pagamentos em caso de descumprimento; (ii) implementar rotina de verificação mensal das certidões antes de cada pagamento; (iii) notificar formalmente a contratada antes de qualquer retenção, concedendo prazo para regularização; (iv) adotar mecanismo de conta vinculada para retenção de encargos trabalhistas e previdenciários, quando aplicável; (v) instaurar processo administrativo para apuração de responsabilidades em caso de persistência da irregularidade; (vi) jamais cessar integralmente os pagamentos de forma abrupta e sem contraditório, sob pena de prejudicar os trabalhadores terceirizados e de a Administração incorrer em inadimplemento contratual.

III – CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES CONSOLIDADAS

Diante de toda a análise realizada, a Unidade de Controle Interno da EMASA conclui e recomenda as seguintes providências, voltadas ao aprimoramento da fiscalização e gestão de contratos administrativos:

Quanto à análise de apólices de seguro-garantia:

1. Atribuir formalmente ao gestor do contrato, com apoio do setor jurídico e do fiscal administrativo, a responsabilidade pela análise das apólices de seguro-garantia, antes da emissão da ordem de serviço ou de fornecimento, verificando valor segurado, prazo de vigência, cobertura de riscos e regularidade da seguradora.

Quanto ao fluxo de ateste:

2. Definir em normativo interno o fluxo de ateste da execução contratual, prevendo:

- Ateste de conformidade técnica pelo fiscal técnico;
- Ateste de regularidade documental e administrativa pelo fiscal administrativo;
- Consolidação dos atestes e autorização de pagamento pelo gestor do contrato;
- Quando houver apenas um fiscal designado, este acumula ambas as atribuições.

Quanto à designação de fiscais:

3. Assegurar que a designação de fiscais de contrato seja realizada exclusivamente pela autoridade competente (Diretor-Presidente ou autoridade com competência formalmente delegada), mediante portaria publicada em veículo oficial de publicidade, contendo: nome completo, matrícula, contrato fiscalizado, tipo de fiscalização e data de início da designação.

4. Considerar o registro em sistema próprio como medida complementar, jamais substitutiva da formalização por portaria e publicação oficial.

5. Vedar a designação de fiscais de contrato pelo presidente de comissão, salvo se houver delegação formal e expressa da autoridade competente.

Quanto à sustação de pagamento em contratos de terceirização:

6. Prever expressamente nos editais e contratos de terceirização de mão de obra a obrigatoriedade de manutenção da regularidade fiscal e trabalhista e a possibilidade de retenção cautelar de pagamentos em caso de descumprimento.

7. Implementar rotina mensal de verificação das certidões de regularidade fiscal e trabalhista antes de cada pagamento.

8. Notificar formalmente a contratada antes de qualquer retenção, concedendo prazo razoável para regularização.

9. Adotar mecanismo de conta vinculada para retenção de encargos trabalhistas e previdenciários, quando aplicável, como alternativa proporcional à sustação integral de pagamentos.

10. Instaurar processo administrativo para apuração de responsabilidades em caso de persistência da irregularidade, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

IV – ENCERRAMENTO

É o que cumpre informar, submetendo a presente Nota Técnica à apreciação da autoridade superior para ciência e adoção das providências recomendadas.

Unidade de Controle Interno – EMASA

Data: 11/09/2026

Responsável: Thiago Python/Controlador Interno

Referências normativas e técnicas utilizadas:

Constituição Federal de 1988, arts. 37, 70 e 74;

Lei nº 14.133/2021, arts. 7º, § 1º; 12, VII; 92, XVI; 96; 117; 155; 176;

Lei nº 4.320/1964, art. 63;

Súmula nº 331 do TST;

Manual de Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU – 5ª Edição – 2025, Capítulo 6 – Gestão do Contrato.

Nota importante: A presente Nota Técnica possui natureza orientativa e recomendatória, cabendo à autoridade competente avaliar a conveniência e oportunidade de adoção das medidas sugeridas, bem como verificar a compatibilidade com eventual regulamentação local específica (decretos

municipais, instruções normativas internas, regimento interno da EMASA). As respostas e recomendações devem ser verificadas pelo usuário à luz da regulamentação específica do Município e do órgão, uma vez que o banco de dados consultado, embora vasto, pode não contemplar todas as normas locais aplicáveis.