

Da fiscalização à sanção: o caminho da governança na gestão contratual

Fundamentos, segregação de funções, registro de fatos e fluxo procedimental na Lei nº
14.133/2021

*Por Jader Esteves da Silva¹
e Viviane Mafissoni²*

Introdução

A fiscalização contratual ocupa posição central na arquitetura normativa da Lei nº 14.133/2021, não apenas como mecanismo de controle da execução, mas como elemento estruturante da governança pública. A adequada compreensão do percurso que conecta a atividade fiscalizatória³ à aplicação de sanções administrativas revela que não se trata de instâncias autônomas ou episódicas, mas de etapas integradas de um mesmo sistema de responsabilização, concebido para assegurar a regular execução contratual, a proteção do interesse público e a observância do devido processo legal.

O artigo 117 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais designados pela Administração, observados os requisitos do artigo 7º da própria lei, admitindo-se, inclusive, a contratação de terceiros para

¹ Doutorando em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Mestre em Direito pela Universidade Candido Mendes. Especialista em Direito Público, Direito Administrativo e Direito Constitucional aplicado. Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense e em Ciências Navais pela Escola Naval. Autor da obra “Gestão e fiscalização de contratos administrativos” e coautor de diversas obras jurídicas na área do Direito Administrativo. Advogado, consultor e professor de licitações e contratos administrativos. Redes sociais: @jader.esteves e jader.esteves@gmail.com.

² Viviane Mafissoni é advogada; Especialista em Direito Público; Estudou sobre Mecanismos de Controle e Combate à Corrupção na Contratação Pública (Universidade de Lisboa, Portugal - 2019); Formada em Alta Liderança pela Fundação Dom Cabral (2019); Possui certificação Green Belt em Lean Six-Sigma (2023); Diretora de Comunicação e Relações Públicas do Instituto Nacional da Contratação Pública – INCP_BR; Membro Consultiva da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/DF; Membro da Comissão de Empresas Estatais do IBDA; Analista Jurídica de Projetos e Políticas Públicas da Procuradoria-Geral do RS, atuando na Central de Licitações do RS (2010-2021); Ex-Chefe do Serviço de Compras Centralizadas da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, estatal vinculada ao Ministério da Educação (2021/2023); Atualmente cedida à Advocacia-Geral da União – AGU como Coordenadora-Geral da Logística da Secretaria de Gestão Administrativa; Professora de pós-graduação da Escola Mineira de Direito, da Faculdade 8 de Julho e do Instituto Goiano de Direito; Coordenadora científica de eventos nas áreas de licitações e contratos administrativos; Avaliadora de Artigos Técnicos do Consad; Autora de artigos; Coautora de livros e palestrante sobre temas que envolvem contratações públicas.

³ Convencionou-se utilizar o termo “atividade fiscalizatória” para denominar as funções exercidas por gestores e fiscais de um contrato administrativo em execução.

auxiliá-los com informações técnicas. A norma não apenas impõe a designação formal do fiscal, mas delinea um modelo de atuação baseado em responsabilidade funcional, registro sistemático e comunicação institucional. Ao determinar que o fiscal anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução contratual e adotará as medidas necessárias à regularização das falhas identificadas, o legislador conferiu caráter estruturante ao registro dos fatos, transformando-o em requisito indispensável para qualquer desdobramento sancionador legítimo.

A previsão de que o fiscal deve comunicar, em tempo hábil, situações que ultrapassem sua competência e demandem decisão superior evidencia que a fiscalização não se esgota na observação técnica da execução, mas integra um fluxo procedimental que envolve instâncias decisórias distintas, preservando a segregação de funções e a racionalidade administrativa. A atuação do fiscal é ainda apoiada pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, os quais desempenham papel preventivo e orientador, contribuindo para a mitigação de riscos e para a qualificação das decisões subsequentes. Mesmo na hipótese de contratação de terceiros para subsidiar a atividade fiscalizatória, a lei deixa claro que tal medida não transfere a titularidade da função nem afasta a responsabilidade do agente designado, reforçando a ideia de que a fiscalização é atividade indelegável em sua essência decisória.

Nesse contexto, a sanção administrativa não pode ser compreendida como reação isolada a uma inadimplência contratual, mas como resultado de um percurso técnico que se inicia na designação adequada do fiscal, passa pelo acompanhamento sistemático da execução, consolida-se no registro circunstanciado dos fatos e se projeta em um fluxo procedimental estruturado, apto a assegurar contraditório, ampla defesa e motivação adequada. A fragilidade de qualquer dessas etapas compromete a consistência do processo sancionador e expõe a Administração a riscos de nulidade, responsabilização e insegurança jurídica.

A governança na gestão contratual, portanto, não se constrói no momento da aplicação da penalidade, mas na qualidade da fiscalização que a antecede. A eficácia da sanção depende da robustez informacional que a sustenta e da coerência institucional que conecta fiscalização, assessoramento jurídico, controle interno e autoridade sancionadora. A ausência de registros adequados, a confusão de competências ou a desarticulação entre as instâncias administrativas fragilizam o sistema e transformam a sanção em instrumento vulnerável, tanto sob a perspectiva jurídica quanto gerencial.

O presente artigo propõe uma análise integrada desse percurso, examinando os fundamentos da atividade fiscalizatória na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a

centralidade do princípio da segregação de funções na gestão contratual, a importância do registro de fatos como alicerce do processo sancionador e o fluxo procedimental que conecta a atuação do fiscal à autoridade competente para aplicação da penalidade. Ao final, busca-se demonstrar que a sanção administrativa, quando inserida em um sistema estruturado de governança, deixa de ser mero mecanismo punitivo e passa a constituir instrumento legítimo de gestão, prevenção de riscos e fortalecimento institucional.

1 Fundamentos da atividade fiscalizatória na LLCA

A compreensão moderna da execução contratual exige a superação de modelos burocráticos puramente formais em favor de uma estrutura de governança eficiente. Aqui, explora-se o binômio entre gestão e fiscalização sob a ótica da doutrina contemporânea.

A natureza jurídica do contrato administrativo como um negócio jurídico bilateral pressupõe o acordo de vontades entre a Administração e o particular⁴. Contudo essa relação é marcada pela existência de competências extraordinárias conhecidas como cláusulas exorbitantes. Entre essas prerrogativas destacam-se a fiscalização unilateral, a qual permite ao Estado monitorar o fiel cumprimento do ajuste, e a possibilidade de aplicação de sanções administrativas decorrentes da relação contratual.⁵

A atividade fiscalizatória é um dever e um poder que não admite omissão sob pena de comprometer os interesses públicos envolvidos na contratação. O controle deve ser exercido de forma a garantir que a finalidade pretendida pelo contrato administrativo seja materializada sem desvios, mesmo nos casos onde a relação deriva de uma ata de registro de preços⁶. Além disso, a alta administração dos órgãos e entes públicos possuem a responsabilidade de implementar estruturas de governança que monitorem os processos e assegurem um ambiente confiável para a gestão contratual.⁷

Em termos de conteúdo, a exigência já existia. Ainda assim, a leitura comparada do art. 67 da Lei nº 8.666/1993 com o art. 117 da Lei nº 14.133/2021 evidencia um movimento legislativo de refinamento do arranjo *execução–recebimento* do objeto contratado. Não se trata apenas de prever a designação específica de um servidor para acompanhar e fiscalizar —

⁴ SADDY, André. Curso de direito administrativo brasileiro: volume 3. 4. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 926-927.

⁵ SADDY, André. Curso de direito administrativo brasileiro: volume 3. 4. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 995.

⁶ SILVA, Jader Esteves da. Gestão e fiscalização de contratos administrativos. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 223.

⁷ SILVA, Jader Esteves da. Gestão e fiscalização de contratos administrativos. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 112.

solução já contemplada no regime anterior —, mas de conferir identidade funcional à atividade, com a nomeação do “fiscal”, estabelecer parâmetros mínimos de qualificação e, sobretudo, reafirmar a fiscalização como dimensão indispensável para a adequada aplicação e efetividade do atual marco normativo. Além disso, o modelo atual reforça a necessidade de previsão de substitutos para os agentes envolvidos, como medida de continuidade e de mitigação de riscos na gestão contratual.⁸

E ainda que a LLCA não traga indicação expressa nos mesmos termos em que o fazia o diploma anterior⁹, é possível sustentar uma compreensão ampla de *contrato*, abarcando todo ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da Administração e particulares que envolva convergência de vontades e a assunção de obrigações recíprocas, independentemente do rótulo adotado para o instrumento. Essa leitura ampliativa também se observa na prática regulamentar de órgãos e entes, que exigem designação formal de gestores e fiscais independentemente do instrumento contratual. O Senado Federal, por exemplo, ao disciplinar licitações e contratos em seus atos regulamentares, explicita a exigência de designação de gestores e fiscais em cada contratação, sem distinguir o documento utilizado para formalizar a relação.¹⁰ Direção semelhante também se observa em normativos locais, como o decreto municipal de Niterói/RJ.¹¹

Por consequência, pouco importa se a contratação decorre de licitação ou contratação direta, se envolve ou não recursos administrados com a participação de organismos internacionais, com ou sem apoio de instrumentos auxiliares, como registro de preços ou credenciamento. Em qualquer dessas hipóteses, deve-se assegurar a presença de agentes públicos formalmente designados, com atribuições de gestão e de fiscalização, para conduzir e resguardar a execução do objeto nos exatos termos pactuados.

Por fim, registra-se que a incumbência de acompanhar e fiscalizar a execução contratual é atribuída à própria Administração Pública, configurando dever de natureza irrenunciável e insuscetível de transferência.¹² Nessa perspectiva, a atividade de fiscalização opera como

⁸ SILVA, Jader Esteves da. Gestão e fiscalização de contratos administrativos. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 39.

⁹ Vide parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.666/93.

¹⁰ Vide art. 60 do Ato da Diretoria-Geral nº14, de 2022, do Senado Federal.

¹¹ “Art. 26 [...] § 7º A dispensa de formalização de instrumento de contrato não afasta a necessidade de designação de fiscalização, devendo ser observado o disposto no § 1º.” Decreto Municipal de Niterói nº 14.730/2023. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/decreto/2023/1473/14730/decreto-n-14730-2023-regulamenta-a-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-lei-federal-n>. Acesso em 23 fev. 2026.

¹² “Art. 11. O encargo de agente de contratação, de integrante de equipe de apoio, de integrante de comissão de contratação, **de gestor ou de fiscal de contratos não poderá ser recusado pelo agente público**. § 1º **Na hipótese de deficiência ou de limitações técnicas que possam impedir o cumprimento diligente das atribuições, o agente público deverá comunicar o fato ao seu superior hierárquico**. § 2º Na hipótese prevista no § 1º, a

instrumento de tutela administrativa voltado a assegurar que a contratação produza os resultados esperados e, em última análise, viabilize a realização do interesse público subjacente ao ajuste, tema que será aprofundado oportunamente.

2 O princípio da segregação de funções na gestão contratual

Diferente de legislações anteriores, a LLCA demonstra a intenção de diferenciar as figuras do gestor e do fiscal para prestigiar o princípio da segregação de funções¹³. O gestor de contratos, tratado apenas na esfera regulamentar¹⁴, é caracterizado como um agente que realiza a coordenação das atividades técnicas e administrativas. Sua função envolve o acompanhamento das obrigações contratuais e a preparação de atos necessários para futuro pagamento e à aplicação de sanções.

Por outro lado o fiscal de contratos atua no nível operacional da execução. Ele representa o contato direto com o objeto contratado e deve assegurar que os resultados esperados sejam atingidos conforme o planejamento¹⁵. Essa distribuição de competências permite que o gestor mantenha uma visão holística enquanto o fiscal foca na conformidade técnica imediata.

Ambos os agentes estão inseridos na primeira linha de defesa da Administração Pública¹⁶. Dentro de uma lógica de gestão de riscos, os gestores e fiscais devem agir

autoridade competente poderá providenciar a qualificação prévia do servidor para o desempenho das suas atribuições, conforme a natureza e a complexidade do objeto, **ou designar outro servidor com a qualificação requerida**, observado o disposto no § 3º do art. 8º.” BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 out. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11246.htm. Acesso em: 15 jan. 2026. *Grifou-se*

¹³ 5 “Ao contrário da legislação anterior, especialmente a Lei 8.666/1993, a Lei 14.133/2021 (NLLC) **apresenta clara intenção de distinguir as figuras do gestor e do fiscal dos contratos**, em atenção ao princípio da segregação de funções. **Contudo, a distinção efetiva entre os referidos atores somente é apresentada no campo regulamentar.**” OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A fiscalização dos contratos administrativos na nova Lei de Licitações: dos carimbos à inteligência artificial. *SLC - Solução em Licitações e Contratos*, v.7, p. 83 2024. *Grifou-se*

¹⁴ “Art. 8º [...] § 3º **As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento**, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.” BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, Seção 1, 01 abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 05 fev 2026. *Grifou-se*

¹⁵ Vide art. 117 da Lei nº 14.133/2021.

¹⁶ “Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: I - **primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura**

proativamente na identificação de problemas e na busca por soluções que evitem danos ao erário¹⁷. A eficácia dessa linha de defesa depende diretamente da qualificação contínua e da capacidade técnica dos servidores designados, refletindo em nova exigência legal, presente no art. 117 da LLCA¹⁸.

Nessa linha, a disciplina normativa da fiscalização no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, indica que a incidência do princípio da segregação de funções deve ser aferida à luz do contexto fático-processual, admitindo-se ajustes conforme o grau de maturidade e organização das linhas de defesa e segundo elementos do caso concreto, como o valor e a complexidade do objeto contratado.¹⁹ Desse modo, reafirma-se que a segregação constitui a diretriz ordinária, ao passo que a acumulação de atribuições representa hipótese excepcional, cuja adoção exige motivação específica pela autoridade competente.

À vista disso, o cenário recorrente de insuficiência ou inadequação de quadros técnico-administrativos — em que a estrutura de pessoal não acompanha o incremento das demandas institucionais — evidencia a pertinência de uma revisão estratégica da alocação de tarefas, a fim de assegurar repartição equilibrada de responsabilidades. Do contrário, tende-se a perpetuar situações em que as funções de gestão e de fiscalização acabam concentradas no mesmo agente, com impactos relevantes sobre controles, *accountability* e qualidade da execução contratual.²⁰

Outro ponto relevante é esclarecer que, embora os gestores e fiscais levantem as vidências que irão subsidiar este processo, não serão estes os responsáveis por conduzir o

de governança do órgão ou entidade;” BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, Seção 1, 01 abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 05 fev 2026. *Grifou-se*

¹⁷ SILVA, Jader Esteves da. *Gestão e fiscalização de contratos administrativos*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 112.

¹⁸ “Ao estabelecer três possibilidades comprobatórias de compatibilidade dos agentes envolvidos na atividade fiscalizatória, o legislador direcionou as alternativas possíveis para a alta administração alcançar a gestão por competências. Uma vez que o processo de contratação pública é dinâmico, o que exige constante verificação dos conhecimentos, habilidades e atitudes dos agentes envolvidos, não é admissível que a autoridade superior escolha os gestores e fiscais às cegas. As peculiaridades da atividade fiscalizatória reclamam competências distintas e adequadas.” SILVA, Jader Esteves da. *Gestão e fiscalização de contratos administrativos*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 80.

¹⁹ “Art. 12. O princípio da segregação das funções veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação. Parágrafo único. **A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o caput: I - será avaliada na situação fática processual; e II - poderá ser ajustada, no caso concreto**, em razão: a) da consolidação das linhas de defesa; e b) de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.” BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 out. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11246.htm. Acesso em: 09 jan. 2026. *Grifou-se*

²⁰ FURTADO, Madeline Rocha et al. *Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública: teoria e prática*. 8 ed. revista e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2023, 644 p.

processo de sanção, de forma não ferir o princípio da segregação de funções e da impessoalidade.²¹

Em síntese, a segregação de funções se afirma como eixo decisivo para a efetividade da fiscalização dos contratos administrativos e como mecanismo preventivo contra conflitos de interesses. É justamente na observância deste princípio que se reforça a validade dos fatos registrados pela equipe de fiscalização que, futuramente, vão dar ensejo à sanção administrativa, como veremos a seguir.

3 O registro de fatos como alicerce do processo sancionador

A atividade fiscalizatória não se limita ao acompanhamento técnico da execução mas estende-se à identificação e ao relato de condutas que violem as obrigações contratuais pactuadas. Quando a contratada incorre em falhas, cabe ao fiscal documentar o fato de maneira circunstanciada pois seu relato constitui o embrião do processo administrativo sancionador²².

O registro de ocorrências é o instrumento oficial para a anotação de todas as intercorrências da execução contratual²³. Na ausência de anotações tempestivas e precisas a Administração fica impossibilitada de aplicar penalidades sob pena de violação ao princípio da motivação dos atos administrativos. A prova colhida pelo fiscal deve ser robusta o suficiente para suportar o escrutínio do contraditório e da ampla defesa garantindo que a sanção não seja anulada por vício de instrução²⁴.

Embora o descumprimento contratual exija uma resposta estatal a doutrina contemporânea sugere que a punição nem sempre é o caminho mais eficiente. Existe a possibilidade de adoção de acordos substitutivos/suspensivos ao procedimento sancionador

²¹ “ENUNCIADO 19. A participação do agente de contratação ou pregoeiro, do fiscal e do gestor do contrato na condução do processo administrativo sancionador fere os princípios da impessoalidade e da segregação de funções nos casos em que a infração estiver relacionada à etapa do processo em que tenha atuado. (Aprovado por unanimidade)” INSTITUTO NACIONAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA (INCP). Enunciados aprovados. Disponível em: https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2024/03/informativo_enunciados.pdf. Acesso em: 12 fev. 2026.

²² SILVA, Jader Esteves da. Gestão e fiscalização de contratos administrativos. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 142-146.

²³ Vide art. 117, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

²⁴ SADDY, André. Curso de direito administrativo brasileiro: volume 3. 4. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025, p. 568.

onde a contratada se compromete a corrigir as irregularidades e a adotar programas de integridade em troca da mitigação da sanção.²⁵⁻²⁶

Nesse contexto, o fiscal atua como o principal informante sobre a viabilidade de uma solução consensual. Se a falha for meramente formal ou passível de correção imediata o foco deve ser a recuperação da execução contratual²⁷. Todavia diante de faltas graves, ou reincidência, o fiscal deve manter o rigor no relato para evitar sua própria responsabilização por omissão ou cegueira deliberada perante o dano ao erário²⁸.

4 O fluxo procedimental entre a fiscalização e a aplicação de sanções

O poder sancionador da Administração Pública, no âmbito da Lei nº 14.133/2021, não se inaugura no momento da decisão punitiva, mas na própria dinâmica da execução contratual. A sanção é consequência de um encadeamento de atos administrativos que deve observar coerência técnica, respeito à segregação de funções, documentação adequada dos fatos e estrita observância ao devido processo legal. A compreensão desse fluxo procedimental é condição indispensável para a legitimidade da responsabilização administrativa.

O ponto de partida é a atuação fiscalizatória prevista no artigo 117²⁹ da Lei nº 14.133/2021. A execução do contrato deve ser acompanhada por fiscal formalmente designado,

²⁵ FORTINI, Cristiana; DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci. A Nova Administração Pública por Contratos e o surgimento dos “Dispute Boards” no Brasil. *Revista de Contratos Públicos*, Coimbra, n. 26, p. 145-179, abr. 2021.

²⁶ FORTINI, Cristiana; FRANCO NETO, Eduardo Grossi. O acordo substitutivo de sanção na Nova Lei de Licitações como forma de atuação responsiva do Poder Público. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 23, n. 129, p. 17-40, set./out. 2021.

²⁷ “ENUNCIADO 45 O fiscal e o gestor do contrato devem adotar postura colaborativa e dialógica com o contratado, buscando prevenir conflitos, mediante reuniões periódicas e tratativas formais para solução de problemas.” INSTITUTO NACIONAL DA CONTRATADAÇÃO PÚBLICA (INCP). Enunciados aprovados. Disponível em: <https://incpbrasil.com.br/revista-incp-4a-edicao/>. Acesso em: 12 fev. 2026.

²⁸ “Art. 28. **O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.**” BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm Acesso em: 05 fev. 2026. *Grifou-se*

²⁹ “Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no [art. 7º desta Lei](#), ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição. § 1º O fiscal do contrato anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados. § 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência. § 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.” BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos

que atua como representante da Administração e possui o dever jurídico de registrar, em instrumento próprio, todas as ocorrências relacionadas à execução contratual. Esse registro não se limita à descrição de irregularidades consumadas, mas abrange atrasos, desconformidades técnicas, descumprimentos parciais, falhas reiteradas ou qualquer situação que possa comprometer o adimplemento das obrigações assumidas.

A primeira etapa do fluxo procedimental consiste, portanto, na identificação objetiva do fato e na sua formalização documental. O registro deve conter a descrição circunstanciada da ocorrência, a indicação das cláusulas contratuais ou dispositivos legais violados e, sempre que possível, a comprovação por meio de documentos, relatórios técnicos, medições, comunicações eletrônicas ou outros elementos probatórios. A ausência de precisão nessa fase compromete toda a cadeia decisória subsequente.

Constatada a irregularidade, a atuação do fiscal deve priorizar a recomposição da execução contratual. A fiscalização não tem como finalidade imediata a punição, mas a garantia do cumprimento adequado do objeto contratado. Assim, quando a situação permitir, a fiscalização deverá notificar formalmente o contratado para que promova a regularização das falhas identificadas, fixando prazo razoável e delimitando com clareza as providências exigidas. Essa notificação preliminar integra o dever de boa administração e materializa o princípio da proporcionalidade, na medida em que possibilita a correção espontânea da conduta antes da instauração de processo sancionador.

Se a irregularidade ultrapassar a competência da fiscalização ou se a notificação não produzir os efeitos esperados, o artigo 117, § 2º, impõe a comunicação à autoridade superior. Essa etapa é essencial para a preservação da segregação de funções. O fiscal atua como agente instrutor e relator técnico dos fatos, enquanto a decisão acerca da instauração de processo sancionador compete à autoridade designada pela estrutura administrativa e pelo regulamento interno do órgão ou entidade.

Persistindo o descumprimento ou configurando-se conduta tipificada no artigo 155 da Lei nº 14.133/2021, deve ser elaborado relatório circunstanciado contendo a descrição detalhada dos fatos, a indicação da infração administrativa correspondente e o conjunto probatório reunido. O artigo 155 delimita o rol de infrações administrativas, que abrange desde a inexecução parcial ou total do contrato até hipóteses mais gravosas, como fraude, apresentação de documentação falsa ou prática de atos lesivos à Administração. A correta

tipificação da conduta é etapa indispensável para assegurar coerência entre fato e sanção e esclarece para o contraditório e ampla defesa.

A partir desse momento, inicia-se formalmente a fase sancionadora. A natureza da sanção pretendida define o rito procedimental aplicável. No caso da multa prevista no artigo 156, inciso II, é assegurado ao interessado o direito de defesa no prazo de quinze dias úteis, conforme estabelece o artigo 157. Já para as sanções de impedimento de licitar e contratar e de declaração de inidoneidade, previstas nos incisos III e IV do artigo 156, a lei exige a instauração de processo de responsabilização conduzido por comissão composta por dois ou mais servidores estáveis, nos termos do artigo 158.

A comissão deve avaliar os fatos e circunstâncias, intimar o contratado para apresentação de defesa escrita no prazo de quinze dias úteis e analisar as provas requeridas, podendo indeferir aquelas consideradas ilícitas, impertinentes ou protelatórias, mediante decisão fundamentada. Havendo produção de novas provas, assegura-se a apresentação de alegações finais. Esse rito reforça a centralidade do contraditório e da ampla defesa como garantias estruturantes do processo sancionador.

Na aplicação da sanção, tanto a comissão como a autoridade competente devem observar os critérios previstos no artigo 156, § 1º, considerando a natureza e gravidade da infração, as peculiaridades do caso concreto, circunstâncias agravantes ou atenuantes, os danos causados e a eventual existência ou aperfeiçoamento de programa de integridade. A decisão sancionadora deve demonstrar de forma clara a correspondência entre os fatos apurados e os parâmetros legais, evitando automatismos ou desproporcionalidades.

Nos casos de declaração de inidoneidade, o artigo 156, § 6º, impõe análise jurídica prévia e competência exclusiva de autoridades de nível hierárquico elevado, o que evidencia o grau de severidade e impacto institucional da medida. Após a decisão, deverá ser notificado para apresentar recurso, nos termos do art. 166, ou pedido de reconsideração, conforme art. 167, respeitado o efeito suspensivo previsto no art. 168.

Caso haja interposição de recurso, deverá a autoridade respectiva se manifestar e decidir. Se for caso de aplicação da sanção, o artigo 161 determina que os dados sejam informados e mantidos atualizados no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas, assegurando transparência e publicidade.

O fluxo procedimental não se encerra com a decisão sancionadora. A lei disciplina ainda hipóteses de multa de mora no artigo 162 caso exista atraso na entrega ou execução do serviço, conversão em multa compensatória, eventual extinção unilateral do contrato (art. 137) e a

possibilidade de reabilitação do sancionado, prevista no artigo 163, condicionada ao cumprimento de requisitos objetivos, como reparação integral do dano e pagamento de multa. Esses desdobramentos integram a lógica sistêmica do regime sancionador.

Observa-se, portanto, que o caminho que conduz da fiscalização à sanção é estruturado em etapas sucessivas e interdependentes. Apontamento técnico da irregularidade, notificação preliminar para recomposição contratual, ciência da autoridade superior, tipificação da conduta à luz do artigo 155, instauração do processo adequado, garantia de defesa, análise jurídica quando exigida e decisão fundamentada compõem um encadeamento que não pode ser fragmentado sem risco de nulidade³⁰.

A governança na gestão contratual depende da integridade desse fluxo. Quando cada etapa é respeitada, a sanção deixa de ser percebida como medida arbitrária e passa a representar consequência legítima de um procedimento transparente, técnico e juridicamente consistente. É nesse percurso estruturado que se consolida a autoridade da Administração e se fortalece a segurança jurídica nas contratações públicas.

5 A eficácia da sanção administrativa como ferramenta de gestão

A sanção administrativa, no contexto da Lei nº 14.133/2021, não pode ser compreendida exclusivamente sob a ótica punitiva. Sua finalidade ultrapassa a resposta ao ilícito contratual e se projeta como instrumento de governança, prevenção de riscos e reequilíbrio das relações administrativas. Quando aplicada de forma técnica, motivada e proporcional, a sanção cumpre papel estruturante na gestão contratual, contribuindo para a integridade do sistema de contratações públicas.³¹

³⁰ “No âmbito das sanções administrativas, são comuns processos ineficazes, infundáveis, ou que “adormecem” em “algum lugar”. Soma-se a tudo isso, a liberdade interpretativa da Administração Pública que, no mais das vezes, não possui agentes públicos adequadamente preparados para dosar as condutas ou não condutas do futuro sancionado. O resultado são os extremos: ora a administração atua de forma desproporcional, punindo com rigor excessivo; ora atua precariamente, ou pior, deixa de atuar.” (CARDOSO, Lindineide Oliveira. *Os contratos administrativos na nova Lei de Licitações: teoria e prática*. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 411).

³¹ “O Direito Administrativo Sancionador é, hoje, a espinha dorsal do sistema de integridade privada brasileiro. E afirmamos isso não por convicção teórica, mas pela vivência concreta em processos nos quais a sanção, quando bem aplicada, ensina, corrige e transforma. Ele é o ponto de equilíbrio entre o rigor jurídico e a responsabilidade ética de quem representa o Estado. É nele que se encontra a base para a responsabilização justa e a reconstrução da confiança social nas instituições. A aplicação da sanção não é apenas uma obrigação legal, diante de uma conduta antijurídica; quando bem dosada e fundamentada, conduzida de maneira justa, protege o mercado e o ambiente de relacionamento entre o setor público e privado, tem efeito pedagógico e preventivo, orientando resultados e fortalecendo uma cultura de ética e transparência.”(MAFISSONI, Viviane; AFFONSO, Bruno. *Entre*

A eficácia da sanção não reside na severidade da penalidade imposta, mas na coerência entre fato, procedimento e decisão. A Lei nº 14.133/2021 estabelece, nos artigos 155 e 156, um regime de responsabilização que vincula a tipificação da conduta à gradação das sanções possíveis, exigindo da autoridade administrativa análise criteriosa da natureza e gravidade da infração, das circunstâncias do caso concreto, dos danos causados e da existência de elementos atenuantes ou agravantes. Esse desenho normativo revela que o legislador buscou afastar automatismos decisórios e reforçar a necessidade de motivação qualificada.

Uma sanção aplicada sem adequada fundamentação não apenas fragiliza o ato administrativo, mas compromete sua capacidade de produzir efeitos pedagógicos e preventivos. Por outro lado, quando a decisão sancionadora demonstra consistência técnica, clareza na tipificação da infração e proporcionalidade na dosimetria, consolida-se a percepção de previsibilidade e estabilidade nas relações contratuais. A previsibilidade constitui elemento essencial para a confiança no ambiente de contratações públicas, pois permite que os particulares compreendam as consequências jurídicas de suas condutas e ajustem seu comportamento às expectativas normativas da Administração.

A sanção administrativa também desempenha função corretiva no plano da execução contratual. Multas, advertências e demais penalidades previstas no artigo 156 não se destinam apenas a reprovar o descumprimento, mas a reorientar a conduta do contratado e a restabelecer a regularidade da prestação. A própria disciplina da multa de mora, prevista no artigo 162, demonstra que a lei reconhece a necessidade de instrumentos que incentivem o adimplemento tempestivo das obrigações, preservando a continuidade do objeto contratado sempre que possível.

Além disso, a possibilidade de aplicação cumulativa de multa com outras sanções, bem como a previsão de reparação integral do dano, reforça o caráter restaurador do regime sancionador. A Administração não busca apenas punir, mas assegurar que o prejuízo causado seja recomposto e que o contrato retome, quando viável, sua normalidade executiva. Nesse sentido, a sanção integra a estratégia de gestão de riscos, funcionando como mecanismo de contenção de desvios e de proteção do interesse público.

A eficácia gerencial da sanção depende, ainda, da integração com políticas de integridade e compliance. O artigo 156, § 1º, inciso V, e o artigo 163, ao tratarem da relevância

da implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade, evidenciam que o sistema sancionador dialoga com uma lógica de prevenção estrutural. A sanção pode atuar como vetor indutor de boas práticas, estimulando empresas a aprimorar controles internos, mecanismos de governança e cultura de conformidade. Sob essa perspectiva, o regime punitivo deixa de ser mera resposta reativa e passa a compor estratégia mais ampla de qualificação do mercado fornecedor.

Outro aspecto relevante para a eficácia da sanção como ferramenta de gestão é a sua publicidade e transparência. A obrigatoriedade de registro das penalidades no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas amplia o alcance da decisão administrativa, conferindo-lhe efeitos que ultrapassam o contrato específico. A publicidade fortalece o caráter dissuasório da sanção e contribui para a integridade do sistema como um todo, evitando a circulação reiterada de fornecedores que tenham praticado infrações graves.

Contudo, a sanção somente cumpre sua função estratégica quando inserida em ambiente institucional estruturado. A ausência de regulamentação interna sobre dosimetria, a inexistência de critérios objetivos de gradação ou a aplicação desigual de penalidades em situações semelhantes comprometem a credibilidade da atuação administrativa. A eficácia gerencial exige padronização procedimental, capacitação dos agentes públicos³² e alinhamento entre fiscalização, assessoramento jurídico e autoridade decisória.

Não se pode ignorar, ainda, que a aplicação desproporcional ou desnecessária de sanções pode produzir efeito inverso ao pretendido, desestimulando a participação de fornecedores idôneos e elevando o custo das contratações públicas. A gestão eficiente demanda equilíbrio entre rigor e razoabilidade, de modo que a penalidade seja suficiente para reprovar a conduta e prevenir reincidências, sem comprometer a competitividade e a sustentabilidade do mercado.

A possibilidade de reabilitação prevista no artigo 163 reforça essa lógica de racionalidade administrativa. Ao permitir que o sancionado, após o cumprimento de requisitos

³² “Os gestores e fiscais de contratos precisam possuir conhecimento acerca do regime jurídico que disciplina as contratações públicas, pois a conformidade de seus atos com esse arcabouço normativo é o que assegura a validade das decisões e providências adotadas no exercício dessas atribuições. Não se exige desses agentes domínio aprofundado típico da área jurídica, mas é indispensável que tenham familiaridade suficiente com as normas aplicáveis, de modo a atuar com segurança e responsabilidade. Quando surgirem dúvidas de natureza jurídica, a Lei nº 14.133/2021 prevê a possibilidade de solicitação de apoio ao órgão de assessoramento jurídico, medida destinada a prevenir riscos e evitar falhas na execução contratual.” PÉRCIO, Gabriela Verona. *Contratos administrativos: manual para gestores e fiscais de acordo com a Lei nº 14.133/2021*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 216.

objetivos, volte a contratar com o Poder Público, o sistema reconhece a função regenerativa da sanção. A responsabilização não se confunde com exclusão definitiva, mas com mecanismo de correção institucional que incentiva a recomposição do dano e a adequação comportamental.

Em síntese, a sanção administrativa, quando aplicada com técnica, motivação e proporcionalidade, transcende a dimensão punitiva e se consolida como instrumento de governança contratual. Sua eficácia como ferramenta de gestão depende da qualidade do fluxo procedimental que a antecede, da coerência entre tipificação e penalidade, da integração com políticas de integridade e da transparência na sua aplicação. É nesse equilíbrio entre repressão, prevenção e racionalidade decisória que o poder sancionador se legitima e contribui para o fortalecimento das contratações públicas.

Conclusão

A fiscalização contratual, tal como reposicionada pela Lei nº 14.133/2021, não pode ser compreendida como atividade meramente operacional ou acessória. Trata-se, em sentido próprio, de um mecanismo estruturante de governança, pois é nela que se forma o lastro informacional e probatório que sustenta decisões administrativas subsequentes — inclusive aquelas de maior impacto institucional, como a aplicação de sanções. Nesse contexto, a sanção não se apresenta como ato isolado, mas como etapa terminal de um sistema de responsabilização que depende de desenho organizacional, clareza de competências e rastreabilidade.

A análise desenvolvida evidencia que a efetividade e a legitimidade do sancionamento administrativo repousam sobre três pilares interdependentes. O primeiro é a segregação de funções, indispensável para preservar a imparcialidade relativa do procedimento, reduzir conflitos de interesse e impedir a confusão entre quem acompanha a execução, quem instrui e quem decide. O segundo pilar é o registro sistemático e circunstanciado dos fatos relevantes da execução contratual, que cumpre papel de trilha documental: estabiliza narrativas, qualifica a motivação do ato decisório e fornece base verificável para o contraditório e a ampla defesa. O terceiro pilar é a organização do fluxo procedimental, com encadeamento coerente de atos, responsabilidades e comunicações formais, de modo a evitar improvisos que frequentemente conduzem à invalidação do processo e à erosão de confiança institucional.

Esses elementos, quando integrados, deslocam o debate da pergunta simplificada “é possível sancionar?” para uma questão mais exigente e compatível com o devido processo: “é

possível sancionar com segurança jurídica, proporcionalidade e prova suficientemente robusta?”. A resposta, à luz do que se discutiu, depende menos de uma ênfase punitiva e mais de uma arquitetura administrativa capaz de produzir decisões controláveis — interna e externamente — com motivação consistente e aderência às garantias procedimentais. Em outras palavras, a fiscalização bem estruturada não apenas detecta falhas; ela qualifica a decisão administrativa, permitindo distinguir entre inadimplementos relevantes e desvios sanáveis, entre condutas dolosas e falhas de gestão, entre responsabilidade do contratado e fragilidades internas do órgão.

Como consequência prática, a Administração que pretende sancionar com efetividade deve investir menos em respostas reativas e mais em maturidade de governança: designações formais claras, matrizes de responsabilidade, rotinas padronizadas de registro, critérios de comunicação e encaminhamento para instâncias competentes, além de capacitação continuada de gestores e fiscais. Esse conjunto reduz o risco de sanções inválidas, melhora a qualidade dos processos, racionaliza a atuação dos órgãos de controle e eleva a capacidade institucional de prevenção, correção e responsabilização.

Conclui-se, portanto, que o percurso “da fiscalização à sanção” não é apenas uma sequência temporal de atos, mas uma cadeia de integridade decisória. Quando a fiscalização opera com segregação, registro e fluxo, o sancionamento deixa de ser um evento excepcional e passa a ser uma possibilidade juridicamente sustentável dentro de um sistema de gestão contratual orientado à legalidade, à eficiência e à proteção do interesse público.

Referências

CARDOSO, Lindineide Oliveira. *Os contratos administrativos na nova Lei de Licitações: teoria e prática*. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2025.

FURTADO, Madeline Rocha et al. *Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública: teoria e prática*. 8. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

FORTINI, Cristiana; DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci. A Nova Administração Pública por Contratos e o surgimento dos “Dispute Boards” no Brasil. *Revista de Contratos Públicos*, Coimbra, n. 26, p. 145-179, abr. 2021.

FORTINI, Cristiana; FRANCO NETO, Eduardo Grossi. O acordo substitutivo de sanção na Nova Lei de Licitações como forma de atuação responsiva do Poder Público. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 23, n. 129, p. 17-40, set./out. 2021.

MAFISSONI, Viviane; AFFONSO, Bruno. *Entre a sanção e a confiança: o Direito Administrativo Sancionador e os desafios da Lei Anticorrupção.* Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/17396-2/> . Acesso em 03 mar. 2026.

MAFISSONI, Viviane. *Coluna Doses de Penalidades.* Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/PesquisaNoticia?idCategoria=95&termo&flagTag=false>

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A fiscalização dos contratos administrativos na nova Lei de Licitações: dos carimbos à inteligência artificial. *SLC – Solução em Licitações e Contratos*, v. 7, p. 83, 2024.

PÉRCIO, Gabriela Verona. *Contratos administrativos: manual para gestores e fiscais de acordo com a Lei nº 14.133/2021.* 4. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

SADDY, André. *Curso de direito administrativo brasileiro: volume 3.* 4. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: CEEJ, 2025.

SILVA, Jader Esteves da. *Gestão e fiscalização de contratos administrativos.* Rio de Janeiro: CEEJ, 2025.