**ÁREA TEMÁTICA:** Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

# EFICIÊNCIA NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS SOB A ÓTICA DA LEI Nº 14.133/2021: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE JOINVILLE/SC

**Resumo**

A Lei nº 14.133/2021 instituiu novo paradigma nas contratações públicas brasileiras, ao exigir gestão orientada a resultados, governança e mitigação de riscos. Este artigo tecnológico aborda a falta de capacitação técnica e de rotinas padronizadas entre fiscais de contratos do Município de Joinville/SC, fatores que fragilizam a instrução probatória de falhas contratuais e a aplicação de sanções. O objetivo é desenvolver uma proposta de Guia Prático de Fiscalização de Contratos, composto por checklists estruturados e fluxograma operacional. A pesquisa é aplicada e qualitativa, com abordagem exploratória e descritiva, baseada em análise documental de processos sancionatórios de 2024 a 2026, segundo a técnica de análise de conteúdo de Bardin. Como resultado, apresenta-se uma intervenção materializada em artefato instrucional organizado em quatro eixos: planejamento, acompanhamento técnico, *compliance* financeiro e fluxo sancionatório. A contribuição tecnológica reside em orientar a atuação do fiscal, reduzir a subjetividade das medições, fortalecer o Programa de Integridade e *Compliance* municipal e ampliar a segurança jurídica na execução das despesas públicas.

**Palavras-chave:** Lei nº 14.133/2021; fiscalização de contratos; guia prático; gestão pública municipal; Joinville.

**Abstract**

Law No. 14,133/2021 established a new paradigm in Brazilian public procurement by requiring results-oriented management, governance, and risk mitigation. This technological article addresses the lack of technical training and standardized routines among contract inspectors in the Municipality of Joinville/SC, factors that weaken the evidentiary instruction of contractual failures and the application of sanctions. The objective is to develop a Practical Guide for Contract Inspection, composed of structured checklists and an operational flowchart. The research is applied and qualitative, with exploratory and descriptive approaches, based on documentary analysis of sanctioning processes from 2024 to 2026, using Bardin's content analysis technique. As a result, 2 an intervention is presented as an instructional artifact organized into four axes: planning, technical monitoring, financial compliance, and sanctioning flow. The technological contribution lies in guiding inspectors' actions, reducing subjectivity in measurements, strengthening the municipal Integrity and Compliance Program, and increasing legal certainty in the execution of public expenditures.

**Keywords:** Law No. 14,133/2021; contract inspection; practical guide; municipal public management; Joinville.

## 1. Introdução

A promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, inaugurou um novo paradigma nas contratações públicas brasileiras, elevando a governança e a gestão de riscos à condição de princípios basilares da Administração Pública. Conforme a literatura Gregor e Hevner (2013), Justen Filho (2021) e Oliveira (2026) a transição de um formalismo estritamente burocrático para uma eficiência gerencial orientada a resultados exige a estruturação de um arcabouço sólido de controle e acompanhamento das despesas. Nesse contexto, a eficiência, a eficácia e a efetividade posicionam-se como elementos indissociáveis do bom exercício da atividade administrativa, garantindo que os resultados esperados pelo interesse público sejam alcançados com custos razoáveis e gerem o real impacto esperado pela sociedade (Distrito Federal, 2023).

Autores de vanguarda no Direito Administrativo contemporâneo, a exemplo de Niebuhr (2021) e Almeida (2023), sedimentam o argumento de que o êxito de uma licitação não se consuma na assinatura do instrumento contratual, mas sim na sua etapa de execução, momento em que a atividade de fiscalização atua como garantidora da utilidade pública do bem ou serviço contratado. Diferentemente do regramento anterior (Lei nº 8.666/1993), a Nova Lei de Licitações detalha com rigor as atribuições da fiscalização contratual, positivando preceitos de controle interno, impondo a segregação de funções e exigindo que os agentes públicos designados possuam qualificação compatível com a complexidade do objeto licitado.

No âmbito do Município de Joinville/SC, a plena adequação a essas diretrizes federais enfrenta o desafio histórico de superar práticas burocráticas enraizadas, que coexistem com a escassez de quadros técnicos especializados e dedicados exclusivamente à função fiscalizatória. A situação-problema que motiva este artigo tecnológico reside na constatação empírica e institucional de que a falta de capacitação técnica dos fiscais de contrato, somada à ausência de manuais de rotinas padronizadas, dificulta o acompanhamento efetivo da execução contratual. Essa fragilidade operacional prejudica diretamente a aplicação tempestiva e segura de sanções administrativas nos casos de inadimplemento por parte das empresas contratadas.

A relevância do presente estudo justifica-se pela necessidade premente de mitigar riscos de inexecução contratual e evitar o desperdício de recursos públicos na esfera municipal, instrumentalizando os servidores públicos sob a égide do novo Programa de Integridade e *Compliance* da municipalidade. Diante desse cenário, o objetivo geral desta pesquisa é desenvolver uma proposta de Guia Prático de Fiscalização de Contratos, contendo *checklists* estruturados e fluxogramas operacionais, para orientar os servidores de Joinville no cumprimento fático da Lei nº 14.133/2021.

Para viabilizar esse propósito, delinearam-se os seguintes objetivos específicos: diagnosticar as lacunas de conhecimento e as dificuldades operacionais dos atuais fiscais de contrato do município; mapear as competências e responsabilidades legais do fiscal (técnico, administrativo e setorial) conforme a nova legislação; levantar, junto a órgãos de controle e municípios referência, as melhores práticas e instrumentos de fiscalização; e, por fim, estruturar o Guia Prático, propondo a padronização dos ritos de acompanhamento, registro de ocorrências e recebimento do objeto.

## 2. Fundamentação Teórica

A fundamentação teórica deste projeto estrutura-se a partir de eixos principais que dão suporte ao diagnóstico e à proposta de solução, buscando uma integração crítica

entre o rigor da norma federal, as referências de excelência (*benchmarking*) e as particularidades da gestão pública em Joinville/SC.

## 2.1 O novo regime jurídico das licitações (Lei nº 14.133/2021) e os princípios da fiscalização

O aspecto teórico da fiscalização contratual ganhou novos contornos normativos e doutrinários com o advento da Lei nº 14.133/2021, justamente para responder à complexidade gerada pela descentralização das estruturas públicas (Carvalho Filho, 2022; Di Pietro, 2022).

A função fiscalizadora é fundamental para o regular cumprimento dos contratos administrativos, com a verificação constante da sua execução e impactos significativos sobre diversos atos que serão praticados ao longo da avença, tais como: realização de pagamentos, decisões sobre pedidos de reequilíbrio contratual, avaliação de desempenho da contratada, recebimento contratual e aplicação de sanções (Oliveira, 2026).

Na dogmática administrativa, a fiscalização é definida como um dever irrenunciável e vinculado do ente público de acompanhar, de forma contínua e sistemática, a fiel execução do objeto contratado, assegurando a sua adequação técnica e financeira. Conforme Torres (2021), a Nova Lei de Licitações buscou profissionalizar a gestão contratual ao afastar o empirismo amador que historicamente caracterizava as designações de fiscais na Administração Pública.

Essa premissa correlaciona-se com o entendimento de Justen Filho (2021), que assevera que a fiscalização proativa atua diretamente na matriz de riscos do contrato, minimizando a assimetria de informações entre o poder público e o particular contratado.

Sob a ótica operacional, a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal (2023) estabelece uma distinção conceitual precisa, ao trazer em evidência que gerir significa zelar para que a execução ocorra de forma mais econômica e atenda ao planejamento (nível tático), ao passo que fiscalizar significa verificar se a execução do objeto ocorre em estrita conformidade com as especificações predeterminadas no edital e termo de referência (nível operacional).

No plano dos princípios de controle, a Lei nº 14.133/2021 positivou expressamente o Princípio da Segregação de Funções em seu artigo 5º. Trata-se de uma regra de controle interno de observância obrigatória que visa evitar falhas, conflitos de interesse ou fraudes ao descentralizar atribuições e proibir que o mesmo agente público atue em diversas fases relevantes e sujeitas a risco do processo de contratação (Distrito Federal, 2023).

O princípio consiste na distribuição e na especialização de funções entre os diversos agentes públicos que atuam nos processos de licitação e de contratação pública, com o intuito de garantir maior especialização no exercício das respectivas funções e de diminuir os riscos de conflitos de interesses dos agentes públicos. Existe, aqui, uma íntima relação com os princípios da eficiência e da moralidade, além da íntima relação com a ideia de governança pública (Justen Filho, 2021).

Tradicionalmente, a indicação de agentes públicos para o exercício da função fiscalizadora nos contratos administrativos constitui tarefa desafiadora, com destaque para os seguintes fatores: a) ausência de servidores capacitados ou com expertise para o exercício da função de fiscal do contrato; b) aumento da carga de trabalho do agente público nomeado que, além das funções ordinárias, exercerá a função fiscalizadora; c) incremento do risco de responsabilização pessoal por eventuais

falhas na fiscalização; d) ausência de incentivos (extra)econômicos para o exercício da função (Oliveira, 2026).

Como leciona Niebuhr (2021), a segregação exige que o servidor responsável por planejar ou fiscalizar a execução não seja o mesmo incumbido de autorizar os pagamentos ou instruir isoladamente os processos de punição, garantindo linhas de defesa recíprocas na estrutura governamental. O aprofundamento dessas definições e premissas legais fornece a sustentação teórica necessária para o desenho dos roteiros e *Checklists* funcionais apresentados nas seções subsequentes deste trabalho.

## 2.2 Governança das contratações, *accountability* e o programa de integridade de Joinville

A governança pública, delineada a partir das balizas do Decreto Federal nº 9.203/2017, é definida teoricamente como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática pelas cúpulas institucionais para avaliar, direcionar e monitorar a gestão da máquina pública. Diferente da "gestão", que possui um viés marcadamente operacional e estritamente executivo, a governança atua na formulação de diretrizes diretivas sistêmicas que garantem a segurança jurídica e a efetiva entrega de valor à sociedade.

Dentro desta ótica, Mendes (2021) aponta que a governança das contratações exige a inserção do princípio da prestação de contas e responsabilidade (*accountability*). Essa responsabilização funciona como um mecanismo ininterrupto e transparente de averiguação sobre o real desempenho da fiscalização dos contratos, exigindo que os atos do fiscal sejam devidamente documentados, motivados e passíveis de controle social e institucional.

No plano normativo, a previsão legal expressa desse ecossistema de controle encontra-se sedimentada no próprio texto da Lei nº 14.133/2021, que inaugurou um novo paradigma ao elevar formalmente a governança pública e a gestão de riscos à condição de princípios basilares e diretrizes de observância obrigatória pela Administração. Essa imposição legal vincula a conduta do fiscal a um dever irrenunciável de acompanhamento contínuo e sistemático, transformando a prestação de contas em um ato estritamente vinculado. Conforme ressalta Almeida (2022), sem ferramentas institucionais que operacionalizem materialmente essa *accountability* na ponta da execução, os servidores tornam-se diretamente vulneráveis à responsabilização solidária por omissão perante os órgãos de controle externo, a exemplo dos Tribunais de Contas.

No âmbito municipal, a Prefeitura de Joinville estabeleceu suas conexões normativas com tais mandamentos macroestruturais ao editar o Decreto Municipal nº 64.471/2025. Este normativo local instituiu o Programa de Integridade e *Compliance* do município, exigindo do corpo de servidores uma postura proativa na gestão de riscos e um alinhamento rigoroso aos princípios de transparência. A articulação desses comandos legais e teóricos justifica as ferramentas de intervenção propostas neste artigo tecnológico, demonstrando que o fiscal de contratos não é um mero conferente de notas, mas o garantidor central da conformidade (*compliance*) na ponta da operação pública.

## 2.3 Boas práticas e *benchmarking* de fiscalização contratual

O *benchmarking* desponta na pesquisa aplicada como uma prática investigativa indispensável para o desenho de soluções organizacionais inovadoras. Conceitualmente, Spendolini (1993) define o *benchmarking* como um processo

contínuo e sistemático de avaliação de produtos, serviços e processos de trabalho de organizações que reconhecidamente praticam as melhores técnicas, com a finalidade de alcançar a melhoria e o aprendizado organizacional. Trata-se, conforme assevera Camp (2002), de um método gerencial e de autoaperfeiçoamento estruturado que busca identificar, compreender e adaptar práticas de excelência externas à realidade interna de uma instituição.

O *benchmarking* deve ser simples, sistemático e utilizar o bom senso. Ele é um processo sistemático de buscar práticas de excelência, ideias inovadoras e procedimentos efetivos de operação, que levam ao desempenho superior (Albertin; Elias; Jr., 2021). O processo do *benchmarking*, ou seja, a busca pelas melhores práticas industriais que levam a desempenhos superiores. Na identificação dos objetivos, considera-se o desempenho histórico do processo, o tamanho da lacuna de desempenho e o desempenho futuro para alcançar a liderança. Na projeção dos objetivos futuros, Camp (1994) recomenda prever melhorias nos processos, pois esses não são estáticos e melhoram continuamente.

A lacuna será reduzida através de uma ação estratégica do *benchmarking* que é baseada em práticas identificadas como necessárias. O sucesso do *benchmarking*, ou o desempenho superior, dependerá da capacidade de adaptação das práticas identificadas, e não simplesmente da sua cópia (Camp, 1994).

No âmbito do presente artigo tecnológico, o *benchmarking* aplica-se diretamente como ferramenta metodológica e norteadora que conduziu a pesquisa e a concepção do Guia Prático proposto para a realidade de Joinville/SC. Em vez de desenhar roteiros puramente empíricos ou abstratos, o uso coordenado dessa prática permitiu investigar e mapear soluções procedimentais já chanceladas e validadas por entidades de vanguarda na administração pública nacional.

Em termos práticos, os manuais instrucionais de alto desempenho, tais como a "Cartilha de Boas Práticas em Gestão e Fiscalização de Contratos" (Distrito Federal, 2023), o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos do Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2023) e as diretrizes de orientação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC, 2023), foram utilizados como os marcos de referência (benchmarks) deste estudo. A análise comparativa e qualitativa dessas rotinas estruturadas forneceu o substrato probatório necessário para desenhar os *Checklists* operacionais e os fluxogramas do guia, assegurando que o artefato final blinde a atuação administrativa municipal joinvilense contra as falhas formais apontadas no diagnóstico local.

Como apontam Camarão, Ferraz e Albergaria Neto (2022), esses guias estruturam a atuação administrativa por meio de ritos imutáveis, prevenindo falhas formais recorrentes — tais como a ausência de registro de ocorrências diárias em diários de obras ou a aceitação tácita de atrasos cronológicos — que invalidam as penalidades posteriormente aplicadas a empresas inadimplentes ou geram pagamentos indevidos.

A correlação desta literatura afunila diretamente para a formulação da proposta de intervenção em Joinville, assegurando que as ferramentas desenvolvidas não sejam formulações empíricas abstratas, mas instrumentos balizados pelo rigor e pela resolutividade chancelados pelos órgãos de controle.

## 3. Metodologia

Este artigo tecnológico estrutura-se em uma pesquisa de natureza aplicada, configurando-se como um estudo exploratório e descritivo, alinhado à busca por soluções práticas e resolutivas na gestão pública. A opção pelo formato de artigo tecnológico justifica-se por sua vocação para apresentar problemas organizacionais

concretos, propor intervenções aplicáveis e explicitar contribuições técnicas ao campo da gestão (Motta, 2022). O viés qualitativo foi eleito por permitir uma compreensão aprofundada da complexidade do fenômeno por meio da perspectiva dos agentes envolvidos e do conteúdo factual dos documentos, sem se restringir à aferição quantitativa de variáveis. A frente exploratória destina-se a ampliar a familiaridade com as rupturas procedimentais impostas pela Lei nº 14.133/2021, enquanto o caráter descritivo visa mapear, relatar e catalogar os gargalos operacionais e características fáticas enfrentadas pelos fiscais no cotidiano institucional de Joinville.

A classificação metodológica adotada encontra respaldo na literatura científica Gil (2022), que define a pesquisa aplicada como aquela orientada à geração de conhecimentos voltados à solução de problemas concretos, o que se ajusta à elaboração de um guia prático para a fiscalização contratual.

Quanto aos fins, a pesquisa exploratória é adequada quando se busca maior familiaridade com determinado problema, enquanto a pesquisa descritiva permite caracterizar fenômenos, práticas e dificuldades observadas em uma realidade específica (Gil, 2022). Vergara (2016) também sustenta a distinção entre pesquisas quanto aos fins e quanto aos meios, admitindo a combinação de finalidades exploratórias e descritivas em estudos organizacionais aplicados.

A abordagem qualitativa, por sua vez, justifica-se por privilegiar a interpretação contextualizada de processos, significados e práticas institucionais, conforme Minayo (2014), sendo compatível com a análise de documentos administrativos e com a compreensão dos fatores que fragilizam a atuação dos fiscais de contratos.

Quanto aos procedimentos de coleta de dados, a estratégia primária consistiu na pesquisa documental focada em processos administrativos sancionatórios do município, autuados no período de 2024 a 2026. Foram analisados processos administrativos sancionatórios relacionados à execução contratual, por constituírem fontes documentais capazes de revelar falhas recorrentes nos processos de fiscalização, registro de ocorrências, produção de evidências e aplicação de sanções administrativas. A imersão direta nestes expedientes permitiu identificar materialmente os equívocos recorrentes na instrução probatória das falhas contratuais que geravam a nulidade das notificações. Adicionalmente, realizou-se o levantamento de *benchmarking* normativo por meio da análise de manuais instrucionais validados do STJ (2023), TCE/SC (2023) e Distrito Federal (2023).

O tratamento dos dados documentais e das respostas institucionais obtidas fez-se mediante a aplicação da técnica de Análise de Conteúdo. Utilizando-se dos pressupostos teórico-metodológicos de Laurence Bardin (2016), a análise percorreu três polos cronológicos obrigatórios: (1) a pré-análise, abrangendo a leitura flutuante, escolha dos processos e a organização do material coletado; (2) a exploração do material, onde ocorreu a rigorosa codificação e categorização das unidades de registro em "lacunas de conformidade" e vulnerabilidades operacionais; e (3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, fase em que os dados forneceram o substrato probatório para o desenho estrutural do Guia Prático proposto na intervenção.

### 3.1 *Lócus* da Pesquisa

O município de Joinville, situado na região norte do estado de Santa Catarina, destaca-se no cenário estadual como o polo mais populoso do estado, registrando uma população residente de 616.317 habitantes no último Censo Demográfico (IBGE, 2022). Sob a perspectiva econômica, os dados consolidados posicionam o município na liderança absoluta de Santa Catarina, detendo o maior Produto Interno Bruto (PIB)

do estado, avaliado em R$ 49,8 bilhões (IBGE, 2023). Esse montante consolida Joinville como a 28ª maior economia do país e a 3ª maior de toda a Região Sul, posicionando-se logo atrás de Curitiba/PR e Porto Alegre/RS (IBGE, 2023).

Em virtude de sua expressiva dimensão demográfica, econômica e territorial, a Prefeitura de Joinville operacionaliza a formulação de suas políticas públicas e a prestação de serviços essenciais por meio de uma estrutura de gestão administrativa descentralizada. Sob a perspectiva da organização administrativa, essa descentralização visa otimizar a eficiência na ponta. Contudo, pulveriza os centros de execução e multiplica expressivamente o volume e a complexidade das contratações públicas (Carvalho Filho, 2022; Di Pietro, 2022). Esse cenário complexo exige a estruturação de um arcabouço rígido de acompanhamento, dado que a atividade contratual é o meio pelo qual o Estado materializa o interesse público (Carvalho Filho, 2022).

Sob o enfoque da atuação operacional dos servidores públicos designados para a função de fiscais de contratos na municipalidade, atualmente, esse encargo é exercido por agentes lotados de forma capilarizada em diversas secretarias e autarquias que compõem a Administração Direta e Indireta do município. Sob a égide da Lei nº 14.133/2021, a fiscalização deixa de ser um apêndice meramente burocrático e assume uma centralidade estratégica voltada à governança e à mitigação proativa de riscos (Justen Filho, 2021; Niebuhr, 2021). A realidade investigada em Joinville oferece, portanto, um laboratório prático para observar como comandos federais genéricos são decodificados e convertidos em rotinas diárias pelos agentes locais.

No plano normativo municipal, a Prefeitura de Joinville tem envidado esforços para regulamentar e internalizar os ditames do novo regime licitatório. O principal marco dessa transição regulatória é o Decreto Municipal nº 64.109, de 18 de dezembro de 2024, que regulamenta a Lei Federal nº 14.133/2021 no âmbito do Poder Executivo local, fixando as balizas procedimentais a serem seguidas pela administração joinvilense.

Adicionalmente, o município editou o Decreto Municipal nº 64.471/2025, que instituiu e conferiu obrigatoriedade ao Programa de Integridade e *Compliance* para todos os agentes atuantes nas contratações públicas da cidade. Esse esforço normativo local reflete o que a doutrina contemporânea define como a necessidade premente de profissionalização e desenho de competências claras para os atores contratuais, evitando a atomização e o isolamento do fiscal na condução de ajustes complexos (Mendes, 2021; Torres, 2021).

## 4. Análise e Discussão dos Resultados

### 4.1 Diagnóstico situacional

O arranjo das contratações na esfera municipal de Joinville é capilarizado entre as diversas secretarias e autarquias, órgãos estes dotados de orçamentos e competências gerenciais próprias. A "lacuna de implementação", contudo, cristaliza-se no desafio prático de converter as ambiciosas diretrizes de governança nacional em atos plenamente operacionalizáveis diante das limitações técnicas, de tempo e de estrutura que afligem os servidores municipais na ponta da execução contratual. O sucesso de um processo de contratação não se encerra com a homologação do certame, mas sim na execução fiel do objeto, etapa em que a atuação do fiscal funciona como garantia da utilidade pública do bem ou serviço (Niebuhr, 2021).

O diagnóstico da situação-problema, obtido por meio da análise de conteúdo dos processos sancionatórios (2024-2026), revela que a raiz da hesitação gerencial na ponta decorre de um cenário de alta responsabilização e imposição normativa. Conforme o Guia de Boas Práticas da Controladoria-Geral do Município (Joinville, 2023), amparado pela Lei Complementar nº 266/2008 (Estatuto dos Servidores), a designação para compor a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (CAF) constitui ordem superior vinculada, cuja recusa ilegal pelo servidor pode configurar infração disciplinar passível de apuração por Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Uma vez inseridos compulsoriamente na comissão por meio de Portaria específica, exige-se desses agentes um denso rol de atribuições administrativas e técnicas — que vão desde a aferição de critérios de aceitação do objeto (art. 158) até a fiscalização mensal e amostral de obrigações trabalhistas da contratada, sob o risco de o município incorrer em responsabilidade subsidiária nos termos da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

O servidor não pode se recusar a assumir a atribuição de fiscal de contratos, mesmo que não tenha conhecimento técnico específico ou condições precárias para realizar seu trabalho, devendo para tanto solicitar apoio de assessoramento e os meios necessários para exercer seu encargo (Santana; Camarão, 2015).

Esse ecossistema de controle e severa responsabilização justifica o padrão detectado na análise documental: uma acentuada retração procedimental por parte dos fiscais, que postergam a aplicação de glosas financeiras ou a notificação de contratadas inadimplentes como estratégia de autoproteção jurídica. A desídia na fiscalização e o descumprimento dos deveres legais podem gerar para o fiscal responsabilidades administrativa, penal e civil (Santana; Camarão, 2015). Não basta a capacitação do fiscal. É preciso, ainda, criar condições materiais de trabalho, com a distribuição racional do trabalho e o fomento à utilização de tecnologias para facilitar o desempenho da função.

Com o intuito de facilitar a atuação fiscalizadora, afigura-se recomendável a instituição de instrumentos tecnológicos, inclusive com o auxílio da inteligência artificial, bem como a elaboração pela Administração Pública de manuais de fiscalização, *checklists*, instrumentos de medição e outros instrumentos capazes de garantir padronização e eficiência na atividade do fiscal do contrato (Oliveira, 2026).

O resultado prático desse panorama é a formação de processos administrativos sancionatórios materialmente frágeis e carentes de suporte probatório robusto. A análise documental permitiu categorizar as principais falhas procedimentais em três grupos recorrentes: omissão no registro tempestivo de faltas empresariais, ausência de relatórios fotográficos padronizados e notificações emitidas sem a devida base técnica. Essa fragilidade sistêmica resulta na nulidade dos processos sancionatórios por vício formal, o que não apenas frustra a eficácia punitiva do ente público, mas também gera retrabalho administrativo e consolida riscos latentes de prejuízo ao erário decorrentes de execuções contratuais deficientes.

Diante desse cenário, a oportunidade de intervenção, dotada de natureza eminentemente tecnológica e aplicada, consiste no desenvolvimento de um Guia Prático de Fiscalização de Contratos amparado em *checklists* e fluxogramas operacionais. Este instrumento visa sanar as lacunas identificadas ao traduzir o rigor técnico da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 64.109/2024 em roteiros visuais e intuitivos. A introdução de ferramentas de verificação padronizadas atua na raiz do problema diagnóstico: blinda o servidor contra erros formais na instrução de faltas contratuais, reduz a subjetividade das medições e confere a segurança jurídica

necessária para a aplicação tempestiva de sanções, alinhando a ponta da operação aos padrões exigidos pelo Programa de Integridade municipal.

## 4.2 Análise situacional

Para mitigar as severas fragilidades operacionais diagnosticadas e pacificar o fluxo de acompanhamento dos contratos administrativos no Município de Joinville/SC, propõe-se a elaboração de um Guia Prático de Fiscalização de Contratos. Esta proposta caracteriza-se metodologicamente como uma intervenção com foco na melhoria, uma vez que desenvolve novas soluções procedimentais para problemas e gargalos institucionais já amplamente conhecidos pela literatura e pelos órgãos de controle. No campo da pesquisa em design, intervenções dessa natureza podem ser compreendidas como artefatos que reorganizam práticas existentes e orientam comportamentos institucionais por meio de soluções aplicáveis ao contexto de uso (Germonprez; Hovorka; Gal, 2011). Essas melhorias podem ser descritas em formas de mudanças na eficiência, na produtividade, na qualidade, na competitividade, na participação de mercado etc. (Gregor; Hevner, 2013).

O Guia Prático foi estruturado em formato instrucional, contendo *checklists*, fluxogramas de operação e material orientativo, combinando quatro eixos cronológicos sequenciais que traduzem os comandos abstratos da Lei nº 14.133/2021 em listas de checagem fáticas. Cada elemento do guia foi delineado como resposta direta às lacunas e falhas formais identificadas no diagnóstico documental, cobrindo o ciclo contratual de forma cronológica.

Relacionadas aos evidenciados na análise, estão as inconsistências na abertura dos processos que geraram o Eixo I - *Checklist* de Início; a necessidade de mitigar a ausência de registros diários embasou a construção do Eixo II - *Checklist* de Acompanhamento (Fase de Execução e Fiscalização Técnica); o risco de responsabilização subsidiária por encargos trabalhistas demandou a estruturação do Eixo III - *Checklist* de Integridade e Pagamento (Fase de Fiscalização Administrativa); e, por fim, as graves fragilidades na instrução probatória das notificações balizaram a criação do Eixo IV - Fluxo de Sanção Administrativa (Fase Processual de Responsabilização).

A seguir, detalham-se as nuances estruturais e operacionais que compõem o Guia Prático proposto, divididas em seus eixos lógicos de atuação, estabelecendo uma correspondência clara entre o diagnóstico realizado e as ações propostas.

### Eixo I – *Checklist* de Início (Fase de Planejamento Contratual)

Este módulo orienta o fiscal nos atos imediatamente subsequentes à sua designação formal. O objetivo é blindar a abertura do processo, assegurando a legitimidade da portaria de nomeação e a correta segregação de funções antes do início efetivo da prestação dos serviços.

A adoção desse primeiro instrumento decorre da necessidade de profissionalizar o controle prévio da função fiscalizatória, em consonância com os arts. 5º e 7º da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à segregação de funções, à designação formal dos agentes e à compatibilidade entre atribuições e competências.

A vinculação ao Decreto Municipal nº 64.109/2024, por sua vez, permite adaptar tais comandos ao contexto normativo de Joinville, evitando que a fiscalização se inicie sem base documental mínima ou sem clareza quanto ao escopo, às responsabilidades e aos critérios de aceitação do objeto contratual.

A contribuição prática do Quadro 1 consiste em antecipar riscos formais que, se não controlados no início da execução contratual, podem comprometer toda a cadeia de fiscalização.
Ao exigir a verificação da portaria, da segregação de funções e do alinhamento de escopo, o instrumento reduz a possibilidade de atuação por agente indevidamente designado, evita sobreposição de responsabilidades incompatíveis e assegura que o fiscal inicie suas atividades com domínio mínimo das obrigações contratuais.

**Quadro 1 –** Estrutura Operacional do *Checklist* de Início

| **Item de Verificação** | **Fundamentação Legal / Normativa** | **Ação Exigida do Fiscal de Contrato** |
|---|---|---|
| 01. Regularidade da Portaria | Artigo 7º, Lei nº 14.133/2021 | Verificar se a Portaria de Designação está publicada no Diário Oficial Municipal e assinada pela autoridade competente. |
| 02. Segregação de Funções | Artigo 5º, Lei nº 14.133/2021 | Certificar que o fiscal designado não atuou diretamente na fase de elaboração do Termo de Referência ou no julgamento da licitação. |
| 03. Alinhamento de Escopo | Decreto Municipal nº 64.109/2024 | Realizar a leitura do Edital e do Contrato, extraindo a matriz de obrigações, prazos de entrega e critérios de aceitação do objeto. |

Fonte: Elaborada pelo autor (2026) com base em Distrito Federal (2023) e STJ (2023).

Dessa forma, o *checklist* inicial fortalece a segurança jurídica da atuação administrativa e cria uma base procedimental adequada para as etapas subsequentes do acompanhamento contratual.

## Eixo II – *Checklist* de Acompanhamento (Fase de Execução e Fiscalização Técnica)

Focado no nível operacional, este eixo padroniza a rotina de fiscalização em campo. Visa eliminar a subjetividade nas medições do objeto e criar um histórico probatório por meio de registros diários.
A estrutura do Quadro 2 fundamenta-se na necessidade de converter a fiscalização cotidiana em prova documental tecnicamente aproveitável, reduzindo a subjetividade das medições e a fragilidade dos processos sancionatórios.
As orientações do TCE/SC (2023) e de Camarão, Ferraz e Albergaria Neto (2022) reforçam que diários de ocorrência, registros fotográficos e planilhas de medição constituem instrumentos indispensáveis para demonstrar a materialidade de descumprimentos contratuais, subsidiar eventuais glosas e preservar a motivação dos atos administrativos.
A contribuição do Quadro 2 está na conversão da fiscalização de campo em rotina documentada, verificável e tecnicamente defensável. A padronização do diário de ocorrências, das inspeções fotográficas e das aferições métricas permite que eventuais falhas da contratada sejam registradas no momento em que ocorrem, evitando reconstruções tardias e frágeis dos fatos.

**Quadro 2 –** Estrutura Operacional do *Checklist* de Acompanhamento Técnico

| **Parâmetro de Controle** | **Periodicidade** | **Evidência Probatória Exigida** | **Nuance Metodológica de Aplicação** |
|---|---|---|---|

| | | | |
|---|---|---|---|
| Diário de Ocorrências | Diária | Registro em livro próprio ou sistema eletrônico. | Registrar toda e qualquer anomalia, atraso ou conduta irregular da empresa contratada no dia da ocorrência. |
| Inspeção Fotográfica | Semanal / Por Medição | Arquivo digital com marcação de data, hora e geolocalização. | Registrar fotograficamente o avanço das etapas cronológicas do serviço para subsidiar o relatório de medição. |
| Aferição Métrica | Mensal | Planilha de medição assinada em conjunto com o preposto. | Confrontar o quantitativo executado com as metas previstas no cronograma físico-financeiro, vedada a aceitação tácita de faltas. |

Fonte: Elaborada pelo autor (2026) com base em TCE/SC (2023) e Camarão, Ferraz e Albergaria Neto (2022).

Com isso, o instrumento amplia a capacidade probatória do município, subsidia decisões de glosa ou notificação e oferece ao fiscal maior respaldo técnico para atuar de forma tempestiva diante de anomalias na execução do contrato.

### Eixo III – *Checklist* de Integridade e Pagamento (Fase de Fiscalização Administrativa)

Este eixo operacionaliza as diretrizes de compliance na fase financeira da despesa pública, vinculando a liberação do pagamento à comprovação da regularidade social e trabalhista da empresa parceira.

A fundamentação do Quadro 3 articula-se à governança das contratações e à lógica de integridade administrativa, pois o pagamento público somente deve ocorrer após a comprovação da regularidade fiscal, trabalhista e documental da contratada. Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021, o Decreto Municipal nº 64.109/2024 e o Programa de Integridade e *Compliance*, instituído pelo Decreto Municipal nº 64.471/2025, convergem para exigir que o atesto da despesa seja motivado, rastreável e apto a reduzir riscos de responsabilização do ente público e do fiscal.

A contribuição do Quadro 3 reside na vinculação entre o atesto da despesa e a comprovação objetiva da regularidade fiscal, trabalhista e documental da contratada. Ao organizar a análise em sequência lógica, o instrumento reduz o risco de pagamentos sem suporte suficiente, fortalece a rastreabilidade da liquidação e aproxima a fiscalização administrativa das diretrizes de integridade e governança municipal.

**Quadro 3 –** Itens de Controle de *Compliance* e Liquidação da Despesa

| Sequência de Análise | Documento Exigido | Finalidade do Controle Administrativo | Vínculo Normativo Local |
|---|---|---|---|
| 1º | Certidões Negativas (CNDs) | Validar a regularidade fiscal perante o FGTS, INSS, Receita Federal e Justiça do Trabalho. | Decreto Municipal nº 64.109/2024 |
| 2º | Encargos Trabalhistas | Exigir a folha de pagamento e guias de recolhimento de impostos específicos vinculados aos terceirizados. | Lei Federal nº 14.133/2021 |
| 3º | Relatório de Atesto | Emitir parecer técnico fundamentado autorizando ou glosando valores da fatura apresentada. | Decreto Municipal nº 64.471/2025 |

Fonte: Elaborada pelo autor (2026) com base em Joinville (2025) e Distrito Federal (2023).

Assim, a proposta reforça que o pagamento não deve ser tratado como ato meramente formal, mas como decisão técnica motivada, condicionada à demonstração de conformidade da execução contratual.

**Eixo IV – Fluxo de Sanção Administrativa (Fase Processual de Responsabilização)**

Este eixo orienta o servidor sobre como proceder formalmente ao detectar o inadimplemento contratual. A proposta padroniza o rito para resguardar a ampla defesa, garantindo que o processo sancionatório não seja anulado judicialmente por falha na instrução probatória original. A proposta do fluxo sancionatório fundamenta-se na necessidade de compatibilizar a atuação corretiva do fiscal com as garantias do contraditório, da ampla defesa e da motivação dos atos administrativos. Ao exigir notificação prévia, registro técnico das falhas e relatório de descumprimento instruído com evidências, o fluxo busca atender à racionalidade processual da Lei nº 14.133/2021 e às recomendações de controle interno, prevenindo nulidades decorrentes de instrução probatória insuficiente ou de tolerância administrativa tácita. O fluxo operacionalizado pelo Guia Prático estrutura-se nas seguintes etapas sequenciais.

**Figura 1 –** Fluxograma do Processo de Gestão e Fiscalização de Contratos

| **Fiscal do Contrato** | **Autoridade Competente** |
|---|---|
| Início: portaria de designação recebida. | |
| Verificar regularidade da portaria no Diário Oficial. | Se não publicada ou não assinada: devolver para correção e publicação oficial. |
| Portaria publicada e assinada?<br>Sim: prosseguir<br>Não: correção pela autoridade competente. | |
| Analisar segregação de funções.<br>Verificar se o fiscal não atuou no Termo de Referência. | Se houver acúmulo ilegal: declarar impedimento e designar novo fiscal. |
| Houve acúmulo ilegal de funções?<br>Sim: processo abortado por impedimento legal<br>Não: prosseguir. | Processo abortado por impedimento legal, se confirmado o vício. |
| Realizar leitura integral do edital e do contrato. | |
| Extrair matriz de obrigações?<br>Sim: iniciar acompanhamento técnico<br>Não: revisar edital e contrato. | |
| Registrar diariamente no livro de ocorrências.<br>Realizar inspeção fotográfica semanal com geolocalização.<br>Executar aferição métrica mensal com o preposto. | |
| Houve anomalia ou falta contratual?<br>Sim: notificar e relatar<br>Não: prosseguir para validação documental. | |
| Formalizar notificação prévia imediata ao preposto.<br>Emitir relatório de descumprimento técnico | |
| Validar regularidade fiscal: CNDs Exigir e analisar folha e guias trabalhistas. | |
| Compliance regular?<br>Sim: emitir atesto<br>Não: reter/glosar e instruir providências. | |

| | |
|---|---|
| Emitir parecer técnico fundamentado Fim: liquidação da despesa autorizada. | |

Fonte: Elaborada pelo autor (2026), com base na Lei nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 64.109/2024.

A nuance central deste fluxo reside na obrigatoriedade de o fiscal formalizar a Notificação Prévia imediatamente após o término do prazo de tolerância técnica fixado no Termo de Referência, impedindo a caracterização de perdão tácito pela inércia administrativa. O Relatório de Descumprimento Técnico deve ser instruído obrigatoriamente com o *checklist* do Eixo II (registros fotográficos e diário de ocorrências), conferindo a robustez probatória cobrada pela Controladoria-Geral do Município.

Para viabilizar a adoção deste artefato no contexto organizacional, a estratégia de implementação institucional deve contemplar a capacitação prévia dos servidores designados para a função e a atualização periódica do material frente a eventuais inovações normativas. Ademais, é imprescindível a definição de agentes responsáveis, como a Controladoria-Geral do Município, para realizar o acompanhamento da ferramenta e instituir mecanismos de monitoramento da sua utilização na rotina administrativa.

## 5. Conclusão e Contribuições

A eficiência pretendida pela Lei nº 14.133/2021 e a higidez procedimental cobrada pelo Programa de Integridade de Joinville apenas atingirão sua plenitude institucional no momento em que o fiscal de contratos estiver adequadamente capacitado e instrumentalizado na ponta da prestação do serviço público. O presente artigo tecnológico atingiu seus objetivos ao diagnosticar as lacunas operacionais do município e propor uma resposta técnica aderente à realidade local.

A proposta do Guia Prático de Fiscalização de Contratos com *checklists* ataca a raiz da situação-problema ao blindar o servidor público contra erros formais, reduzindo drasticamente o grau de subjetividade e vulnerabilidade nas medições e atestos de faturas. A principal contribuição tecnológica deste artigo é fornecer à Prefeitura de Joinville/SC um artefato instrucional de aplicação imediata que fortalece a malha de governança local. Com isso, assegura-se que o ciclo da despesa pública se encerre de maneira proba, culminando na entrega integral, célere e qualificada do bem ou serviço à sociedade joinvilense.

Para avaliar os efeitos práticos desta intervenção, recomenda-se o acompanhamento de indicadores específicos, tais como a taxa de redução de falhas formais nos processos sancionatórios, a melhoria na completude dos registros de fiscalização e a diminuição do retrabalho operacional. Como limitação, aponta-se a necessidade de futura validação informatizada dos *checklists*, sugerindo-se para trabalhos futuros a validação deste instrumento diretamente junto aos seus usuários potenciais (fiscais e gestores) para atestar sua clareza e utilidade, além do desenvolvimento de uma plataforma digital integrada para o monitoramento em tempo real das atividades de fiscalização.

## Referências

ALBERTIN, Marcos R.; ELIAS, Sérgio J. B.; JR., Dmontier P. A. ***Benchmarking* para um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2021.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. **Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021**. Revista do TCU, Brasília, v. 150, n. 150, p. 85–111, 2023. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1814. Acesso em: 06 jul. 2026.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 mar. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Manual de gestão e fiscalização de contratos**. 2. ed. Brasília, DF: STJ, 2023.

CAMARÃO, Tatiana; FERRAZ, Luciano; ALBERGARIA NETO, Luciano. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CAMP, R. C. ***Benchmarking***: o caminho da qualidade total. München: Hanser, 1994.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração. **Boas Práticas em Gestão e Fiscalização de Contratos**. 1. ed. Brasília, DF: SEPLAD/DF, 2023.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**: população residente. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 06 jul. 2026.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 06 jul. 2026.

GERMONPREZ, M.; HOVORKA, D.; GAL, U. Secondary Design: A Case of Behavioral Design Science Research. **Journal of the Association for Information Systems**, n. 10, v. 12, 2011,

p. 662-683. Disponível em: https://aisel.aisnet.org/jais/vol12/iss10/2. Acesso em: 06 jul. 2026. GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GREGOR, Shirley; HEVNER, Alan R. **Positioning and presenting design science research for maximum impact**. MIS Quarterly, v. 37, n. 2, p. 337-355, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.25300/MISQ/2013/37.2.01. Acesso em: 06 jul. 2026.

JOINVILLE. Controladoria-Geral do Município. **Guia de boas práticas**: fiscalização contratual. Joinville: CGM, 2023.

JOINVILLE. Decreto Municipal nº 64.109, de 18 de dezembro de 2024. **Regulamenta a Lei Federal nº 14.133/2021 no âmbito do Poder Executivo de Joinville/SC**. Joinville: Diário Oficial do Município, 2024. Disponível em: https://www.joinville.sc.gov.br/jornal/visualizardocs?docs=267144,. Acesso em: 06 jul. 2026.

JOINVILLE. Decreto Municipal nº 64.471, de 13 de janeiro de 2025. **Institui o Programa de Integridade e Compliance das Contratações Públicas**. Joinville: Diário Oficial do Município, 2025. Disponível em: https://www.joinville.sc.gov.br/jornal/visualizardocs?docs=268735,.

Acesso em: 06 jul. 2026.
JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
MENDES, Renato Geraldo. **A Nova Lei de Licitações e Contratos e a Gestão Pública**. Curitiba: Zênite, 2021.
MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.
MOTTA, Gustavo da Silva. **O Que É um Artigo Tecnológico?** Revista de Administração Contemporânea, v. 26, p. e220208, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2022220208.por. Acesso em: 06 jul. 2026.
NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). **Nova lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021.
OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e Contratos Administrativos**: teoria e prática. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026.
SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana**. Gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
SPENDOLINI, Michael J. ***Benchmarking***. São Paulo: Makron Books, 1993.
TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Manual de orientação**
**para fiscalização de contratos**. Florianópolis: TCE/SC, 2023.
VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.