

Amazon Business Research (ABR)
ISSN 2595-8909
N 04, p.63-79 , ANO 2025
DOI: <https://doi.org/10.59666/abr.v0i04.4688>

ANÁLISE SOBRE O PAPEL DO FISCAL DO CONTRATO E DO ORDENADOR DE DESPESAS COMO AGENTES DE CONTROLE INTERNO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

ANALYSIS OF THE ROLE OF THE CONTRACT INSPECTOR AND THE EXPENDITURE APPROVING OFFICER AS INTERNAL CONTROL AGENTS IN PUBLIC PROCUREMENT

ARETHA ALVES PEREIRA¹; CAMILA PANTOJA COLARES²; ANDRÉ PETZHOLD DIAS³

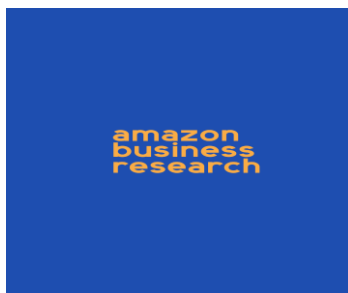
1 – UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS; 2 – UNIVERSIDADE DO ESTADO DO
AMAZONAS; 3 – UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS;

aap.gfc24@uea.edu.br; cpc.adm17@uea.edu.br; apdias@uea.edu.br

Resumo - Focado em discutir tópicos acerca do controle interno na administração pública do ponto de vista das contratações em consonância a execução do orçamento, este estudo apresenta uma análise dos dois principais cargos envolvidos neste processo, o fiscal de contratos e o ordenador de despesas, a fim de evidenciar a relação de autonomia e dependência entre elas, bem como a necessidade de segregação delas. Desta forma, esta pesquisa se classifica como básica, puramente qualitativa, descritiva, e com o uso de procedimentos documentais e bibliográficos para seu desenvolvimento, utilizando fontes de domínio público e origem administrativa. Neste sentido, analisou-se os ordenamentos jurídicos que definem as diretrizes dentro deste processo, sendo eles o Decreto-Lei nº 200/67, lei nº 14.133/2021, Lei Complementar nº 101/2000 à luz da Constituição Federal de 1988. Percebeu-se a relação essencial entre a ação do fiscal de contratos e do ordenador de despesas: enquanto o fiscal de contratos é responsável por fiscalizar diretamente a execução do objeto e fornecer dados de conformidade ao ordenador, o ordenador é encarregado de atestar a veracidade dos fatos para dar seguimento com o pagamento. Assim, compreende-se que legalmente ambos os agentes são peças fundamentais nas contratações, licitações e aplicações do orçamento público e que deve haver sinergia entre as atuações para não haja prejuízos à Fazenda Nacional. Ambos os agentes, e todos os demais envolvidos neste processo, devem agir guiados pelas legislações vigentes de forma sistemática para assegurar uma gestão transparente, eficiente e efetiva na execução de políticas públicas.

Palavras-chave: Controle Interno; Orçamento e Administração Pública; Fiscal de contrato; ordenador de despesas.

Abstract - Focused on discussing topics related to internal control in public administration from the perspective of contracting in line with budget execution, this study presents an analysis of the two main positions involved in this process, the contract inspector and the expenditure authorizer, in order to highlight the relationship of autonomy and dependence between them, as well as the need for their segregation. Thus, this research is classified as



basic, purely qualitative, descriptive, and using documentary and bibliographic procedures for its development, using sources from the public domain and administrative origin. In this sense, we analyzed the legal systems that define the guidelines within this process, namely Decree-Law No. 200/67, Law No. 14,133/2021, and Complementary Law No. 101/2000 in light of the Federal Constitution of 1988. The essential relationship between the actions of the contract supervisor and the expenditure authorizer was noted: while the contract supervisor is responsible for directly supervising the execution of the object and providing compliance data to the authorizer, the authorizer is responsible for certifying the veracity of the facts to proceed with payment. Thus, it is understood that, legally, both agents are fundamental players in contracting, bidding, and public budget applications, and that there must be synergy between their actions so that there is no loss to the National Treasury. Both agents, and all others involved in this process, must act in accordance with current legislation in a systematic manner to ensure transparent, efficient, and effective management in the execution of public policies.

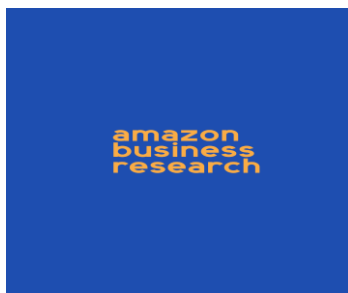
Keywords: *Internal Control; Budget and Public Administration; Contract Supervisor; Expenditure Authorizer.*

1. INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil outrora colonizada por Portugal mediante a criação das capitanias hereditárias, as quais representavam a divisão do território em grandes lotes de terra e eram entregues aos nobres portugueses para que administrassem, reflete o início da organização estatal brasileira baseada em um modelo patrimonialista, no qual a pessoa administradora se confunde com o Estado.

Nesse contexto, a administração pública brasileira passou por sua primeira reforma em 1930, a qual versava sobre a mudança de um modelo patrimonialista para um modelo burocrático, marcado pela implementação da burocracia weberiana e pelo keynesianismo. No entanto, novos desafios surgiram e em 1967 foi promulgado o Decreto-Lei 200, o qual dispõe sobre a organização da administração federal e estabelece as diretrizes para a reforma, basicamente a centralização política e de recursos e a descentralização administrativa.

No entanto, em 1988, com a promulgação da atual Carta Magna, verificou-se o retrocesso administrativo evidenciado pela centralização administrativa e descentralização política. Segundo Bresser-Pereira (2001) “O retrocesso político foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático”. E em 1995, nasce o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) devido a crise fiscal, o esgotamento



da estratégia estatizante de intervenção do Estado, e a superação da forma burocrática de administrar o Estado.

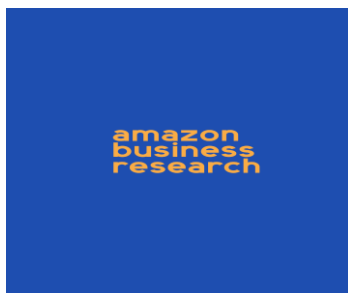
Dessa forma, a administração pública evoluiu de um modelo patrimonialista para um modelo gerencial conhecido como Nova Gestão Pública (NGP). O atual modelo de gestão preconiza a autonomia governamental, a responsabilização dos agentes públicos e a participação da sociedade. Para tal, faz-se necessária a estruturação e o fortalecimento dos controles internos, os quais permitem o monitoramento e a responsabilização tempestiva dos gestores de recursos públicos.

Na administração pública brasileira, o controle interno é previsto na Constituição Federal e na Estadual, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Federal nº 4.320, de 1964, no Decreto-lei nº 200, de 1967, e demais instruções normativas, com vistas ao embasamento da atuação efetiva dos agentes responsáveis pelo erário e garantia da transparência aos demais stakeholders. Assim, todos os administradores das três esferas de governo devem garantir, por meio de observância ao ordenamento jurídico, a gestão adequada dos recursos públicos.

O controle interno é realizado por meio de práticas de supervisão que visam garantir a observância das normas estabelecidas, prevenindo desperdícios, erros e irregularidades em geral, garantindo assim, o gerenciamento oportuno dos riscos inerentes às atividades, bem como o cumprimento dos objetivos organizacionais. Dessa forma, corrobora para a melhoria da qualidade dos gastos públicos, auxilia na prevenção da corrupção e promove a eficiência na prestação de serviços públicos, culminando na efetividade das políticas públicas.

Sendo assim, conforme o previsto no artigo 70 da Constituição Federal, os sistemas de fiscalização contábil, operacional, financeira, orçamentária e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, devem ser implementados pelo sistema de controle interno de cada Poder na rotina de suas atividades.

Estabelecido na década de 1960, o Decreto-Lei nº 200/67 dispõe sobre a organização administrativa e estabelece diretrizes para sua reforma. Prevê em seu artigo 6º os princípios fundamentais para as atividades da Administração Federal, dos quais, destacar-se-á o controle, elucidado no capítulo V do mesmo título, o qual estabelece que o controle deverá ser exercido em todos os níveis e organizações gestoras de recursos públicos, bem como a fiscalização de



Amazon Business Research (ABR)

ISSN 2595-8909

N 04, p.63-79 , ANO 2025

DOI: <https://doi.org/10.59666/abr.v0i04.4688>

atos administrativos onerosos e em todos os processos direta ou indiretamente relacionados. No que tange a gestão orçamentária pública, cada ente dispõe de uma estrutura processual para execução de atos financeiros, regida por etapas fundamentais para aquisição e fiscalização da execução de bens, serviços e demais aplicações do erário.

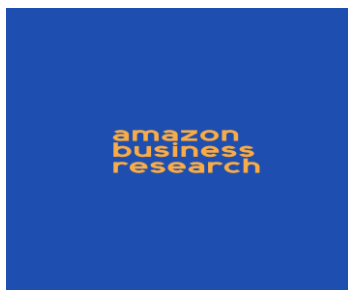
Neste sentido, a segregação das funções a serem executadas pelos servidores públicos federais, estaduais e municipais desempenha um importante papel para uma gestão transparente e assertiva. A composição diversa e interdependente das etapas de um mesmo processo permite que haja um controle preventivo por meio da oficialização da demanda e de estudos técnicos preliminares, e concomitante por meio da ação dos fiscais nos processos de acompanhamento dos objetos das aquisições, visando a intervenção tempestiva dos gestores em casos de possíveis fraudes, promovendo *accountability* por parte desses servidores.

Assim, destacam-se dois papéis fundamentais para o *accountability* das aquisições públicas, quais sejam: o papel do fiscal de contrato e o papel do ordenador de despesas. O primeiro é responsável pelo acompanhamento da execução da contratação e o atesto da conformidade do objeto contratual para prossecução do pagamento, e o segundo atua primariamente na verificação da consonância do objeto contratado com o estabelecido nas peças orçamentárias, bem como autoriza a realização das fases da despesa.

Embora exerçam atribuições distintas, ambos devem assegurar a transparência nas contratações. Enquanto o fiscal de contratos supervisiona a execução visando garantir o cumprimento dos termos acordados e identificando possíveis desvios de maneira tempestiva, o ordenador de despesa monitora e autoriza a execução das despesas públicas, a fim de assegurar a conformidade legal, financeira e fiscal.

No tocante às contratações públicas, a delimitação do papel do fiscal do contrato e do ordenador de despesas como agentes de fiscalização permite efetiva segregação de funções, e consequentemente, a devida responsabilização dos agentes no processo de prestação de contas das instituições.

Assim, compreende-se como necessária uma revisão normativa e atributiva para identificar as adequações a serem realizadas nos manuais de fiscalização e de definição das responsabilidades de cada função. Essa medida tornará a gestão eficiente e proporcionará a



Amazon Business Research (ABR)

ISSN 2595-8909

N 04, p.63-79 , ANO 2025

DOI: <https://doi.org/10.59666/abr.v0i04.4688>

adoção de medidas tempestivas para a devida aplicação do erário. Por meio desta pesquisa, busca-se evidenciar qual o papel do fiscal do contrato e do ordenador de despesas como agentes de controle interno nas contratações públicas.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

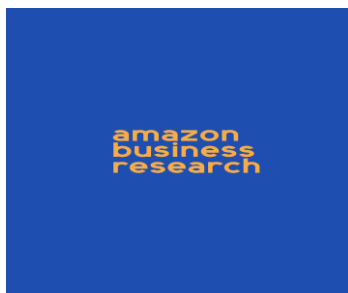
A pesquisa se desenvolveu a partir da necessidade de distinção das atribuições dos agentes ocupantes das funções de ordenador de despesa e fiscal de contratos para fins de adequada responsabilização, principalmente no que tange a fiscalização das etapas anteriores ao procedimento licitatório e a execução do objeto da contratação. Ainda que haja eventual bilateralidade ou intersecção entre as funções, compreende-se que a atuação de cada servidor possui uma natureza distinta e complementar.

Para tratar das atribuições de um servidor incumbido da ordenação de despesas públicas, utilizou-se como base obras de autores dentro do Direito Administrativo que trouxeram reflexões e conexões entre o quadro legislativo atual com as funções práticas, além da responsabilização fiscal deste servidor, como Mileski (2001 e 2011), Amaro e Soares (2017) e Almeida (2021).

Nesse ínterim, para compreender acerca das atribuições e ordenamentos referente a um fiscal de contratos, este estudo se baseia nas obras de Costa (2013, 2017, 2021), na Instrução Normativa nº 05/2017 e Lei de Licitações, as obras de Costa tratam amplamente o papel do fiscal do contrato e sua importância para a materialização dos objetivos licitatórios e de gestão das contas públicas.

A presente discussão se orientou a partir de ampla análise da importância de ambos os servidores como agentes de controle interno, exaurindo conceitos meramente expostos na legislação. Observou-se de forma interseccional os referidos papéis para compreender sobre o impacto de cada função nas contratações da administração pública brasileira, bem como seus processos de prestação de contas, em subsídio aos trabalhos dos Tribunal de Contas, e a sua interação transversal com questões acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal, Leis de Orçamento Público e Direito Administrativo.

Para falar de controle interno foram utilizadas produções de autores como Di Pietro (1997), Peter e Machado (2003), Castro (2009), que trazem luz à discussão e a evolução



histórica das proporções tomadas pelo controle interno ao longo do tempo dentro das instituições públicas, e Vieira (2011) e Bubna e Oliveira (2019) para elucidar de forma prática as aplicações e formas de controle praticadas na administração nacional e suas manifestações legais. Este tópico é de suma importância para a tese central desta pesquisa, considerando a relação fundamental dos cargos aqui analisados com a execução do controle interno e suas implicações em termos de responsabilidade fiscal.

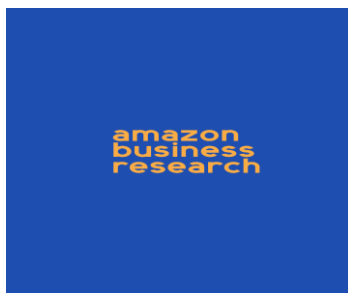
Dessa forma, focada em discutir tratativas relevantes dentro de cada função analisada e seus impactos no controle interno dentro da gestão pública, esta pesquisa estrutura-se em três tópicos básicos e fundamentais para desenvolvimento e compreensão da tese central: 2.1 Fiscal de Contratos, 2.2. Ordenador de Despesas; e 2.3. Administração Pública, Responsabilidade Fiscal e Ferramentas de Controle Interno.

2.1 FISCAL DO CONTRATO

Antônio Costa, professor mestre em Direito Público e Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, discute em diversas obras os principais aspectos relativos às contratações públicas. Para uma boa compreensão do papel do agente responsável pela fiscalização dos contratos da administração pública, além de suas diretrizes de atuação e responsabilização fiscal, utilizou-se as seguintes obras como base: “Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos” de 2013, “Prestação de Contas.” de 2013, “Orientações aos fiscais de contratos” de 2013, “Apuração da responsabilidade dos agentes públicos nos ilícitos” de 2017 e “Responsabilidades dos agentes públicos” de 2021.

Segundo Costa (2013a), a figura do fiscal de contrato está intrinsecamente relacionada à segurança e transparência para ambas as partes envolvidas no processo licitatório, contratante e contratado, tanto para garantir o princípio básico da isonomia entre os licitantes quanto a seleção de propostas que sejam vantajosas qualitativa e financeiramente ao Estado. Assim, o fiscal de contrato possui um papel fundamental na certificação do cumprimento das diretrizes legais no processo de execução das contratações.

O servidor designado à esta função imprescindivelmente precisa ter conhecimento relativo a execução das contratações na administração pública e áreas técnicas relativas ao objeto do contrato, a fim de otimizar processos e evitar falhas na fiscalização e execução do



Amazon Business Research (ABR)

ISSN 2595-8909

N 04, p.63-79 , ANO 2025

DOI: <https://doi.org/10.59666/abr.v0i04.4688>

contrato, requisito básico e essencial previsto no Art. 7º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, nº 14.133/2021.

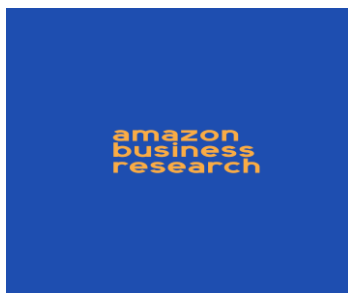
A lei nº 14.133/2021, em seu Título III - Dos contratos administrativos, Capítulo VI - Da execução dos contratos, no artigo nº 117 ainda estabelece que:

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 assistí-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição. (BRASIL, 2021).

Conforme o exposto no referido artigo da Lei de Licitações, fica permitida a contratação de terceiros para a assistência e apoio com informações pertinentes às atribuições do fiscal de contratos. Entretanto, ainda que assessorado por terceiros, o fiscal de contrato não está isento de responsabilização civil e administrativa no processo, dentro dos limites das informações compartilhadas pela empresa de apoio. Isso significa que mesmo que o contratado assuma a responsabilidade civil objetiva pelos dados apresentados, a função de fiscalizar os contratos e documentações referentes segue sob tutela final do servidor público (BRASIL, 2021). Costa complementa que “trata-se de uma atividade assistencial, cabendo a responsabilidade pela fiscalização à Administração Pública.” (2013a, p. 62).

Ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, não discorra diretamente acerca da responsabilização de um agente na função de fiscalização de contratos, a mesma trata de forma ampla sobre infrações fiscais e conduta ética de um servidor público, que deve agir com transparência, probidade e diligência nos processos (Costa, 2017). Neste sentido, nos casos de não conformidades ou condutas incompatíveis, o fiscal de contratos está sujeito às sanções administrativas, civis e penais previstas em regulamento específico, bem como na Constituição Federal de 1988.

Dentre as atribuições previstas ao fiscal de contratos está a análise de documentação do contratado, o controle das declarações e certidões negativas de débitos, além do amplo conhecimento de todos os termos da contratação, desde o embasamento para o procedimento licitatório do objeto até os documentos finais de custos, precificação e disponibilidades orçamentárias visando garantir a boa e justa aplicação de recursos públicos, além de garantir a licitude das entregas realizadas. Compreende-se assim que uma “atuação deficiente do fiscal de



contratos tem potencial para causar danos ao erário, o que atrai para si a responsabilização pela irregularidade praticada.” (Costa, 2013b).

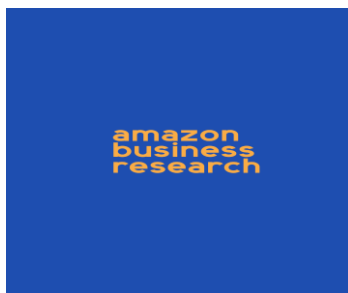
Por se tratar de uma função ampla na administração pública e com agentes atuantes à nível municipal, estadual e federal, é possível o acesso à diversas produções feitas por instituições públicas para tratar diretamente das diretrizes e das normas adequadas a serem seguidas pelos servidores. Produções como “Cartilha de Boas Práticas do Fiscal de Contratos e do Atesto de Notas Fiscais” da Prefeitura Municipal de Naviraí/ MS (2018), o “Manual do Fiscal de Contratos” da Controladoria Geral do Município de Delmiro Gouveia/ AL (2018), o “Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos” do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (2020) e a “Cartilha do Fiscal de Contratos” do Governo do Estado do Amazonas (2018), são exemplos claros da preocupação da administração pública em ordenar e orientar os profissionais responsáveis pela função de fiscalização, independente da esfera.

2.2 ORDENADOR DE DESPESAS

Carlos de Almeida (2021) define o ordenador de despesas como “autoridade competente de cujos atos resultam disposição patrimonial para o Erário mediante emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos públicos”. O artigo 80 do Decreto-Lei n. 200/1967, que dispõe das diretrizes para a Reforma Administrativa a respeito da organização da Administração Federal, define, em outras palavras, o ordenador de despesa dentro da entidade pública como o dirigente responsável pela tomada de decisão voltada para a gestão dos recursos orçamentários e dos processos anteriores à estes, independente de título ou cargo incumbido. O artigo primeiro diz que:

Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda. (Brasil, 1967).

O ordenador de despesa, apesar de não ser mandatório conhecimento técnico comprobatório em áreas afins além da legislação em administração pública, é o agente público que gere os dispêndios financeiros da União, função que requer rigorosa análise de processos e pagamentos sendo necessária a visualização dos atos em conformidade orçamentária, técnica e legislativa. Mileski, professor doutor em Direito Administrativo, discorre a respeito dessas



novas incumbências à essa autoridade com o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal em sua obra “O ordenador de despesas e a Lei de Responsabilidade Fiscal” de 2001.

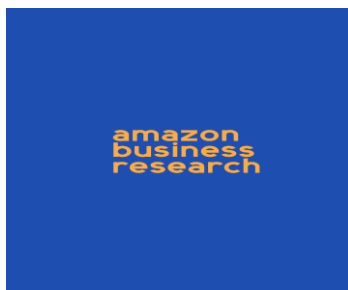
A LRF, Lei Complementar nº 101/2000, estabelece uma série de diretrizes voltadas para a gestão do orçamento público brasileiro, visando transparência e equilíbrio fiscal por meio de prestações de contas à União e penalidade aos gestores que descumpram a legislação vigente. Mileski (2001) ressalta que, no caso do ordenador de despesa, apesar da atribuição de responsabilização ao agente estar prevista da LRF, esta acaba por ser relativa uma vez que inciso 2 do art. 80 prevê que:

O ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas. (BRASIL, 1967).

Assim, a responsabilização ou não do agente, seja ela fiscal ou civil, fica sujeito à análise da prestação de contas obrigatória do servidor aos órgãos de contabilidade e auditoria interna, a posteriori ao Tribunal de Contas, para compreensão da etapa em que a falha foi identificada no processo para a tomada de decisão. Logo, a função exige rigorosidade na verificação de processos e análise da compatibilidade dos atos com o orçamento público e legislações vigentes (Brasil 1967; Mileski, 2001), uma vez que a irregularidade na aplicação do recurso pode levar à geração de dívidas inapropriadas e prejuízo à administração pública.

Além disso, Almeida ao discorrer sobre a delegação de competência pelo ordenador de despesas da tomada de decisão para autoridade subordinada destaca que essa ação não afasta o ordenador da responsabilização pelos atos praticados, uma vez que “se delega a autoridade, mas não a responsabilidade” (2001, p.148), seguindo a lógica da necessidade do exercício de supervisão e fiscalização dos atos. Adicionalmente, é válido destacar que há exceções que isentam o ordenador desta responsabilização excepcionalmente quando não comprovada a omissão no processo, podendo também ser afastada quando demonstrada ausência de nexo causal e identificação de medidas preventivas tomadas pelo agente.

Dessa forma, a atuação de um ordenador de despesa deve ser responsável, atenta e bem definida para garantir a boa aplicação dos recursos públicos em conformidade com o ordenamento jurídico em vigor e demais diretrizes da União. Visando endossar essas boas



Amazon Business Research (ABR)

ISSN 2595-8909

N 04, p.63-79 , ANO 2025

DOI: <https://doi.org/10.59666/abr.v0i04.4688>

práticas e definições das atribuições de um ordenador de despesa, em 2014 o Conselho Nacional do Ministério Público publicou o “Manual do Ordenador de Despesas”.

O Manual compila em 158 páginas aspectos relacionados à responsabilidades, planejamento estratégico, contabilidade pública, licitações, auditorias e demais tópicos pertinentes e básicos à função. O documento deve servir como referência aos ordenadores de despesa no desempenho de suas atribuições, logo, além de reunir informações legislativas e de boas práticas, cataloga e indica bibliografias para apoio na tomada de decisão.

Documentos como estes são avanços no caminho à boa definição dos papéis e clareza nas atribuições dos servidores dentro da Administração Pública, garantindo que haja transparência e responsabilização dentro dos processos. Ainda que não mandatória a formação específica na área, o Manual frisa a pertinência fundamental do conhecimento multifacetado básico ao ordenador de despesa que deve transitar entre tópicos em “finanças, contratos, licitação, obras, recursos humanos, transparência, bens patrimoniais, dentre outras” (CNMP, 2014. p.9).

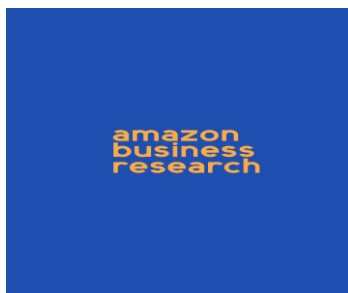
Uma vez que este é incumbido da centralização de decisões finalísticas no empenho de despesas de diversas fases administrativas da União. Destaca-se também ao representar a autoridade máxima para a execução orçamentária, o ordenador é responsável pela fiscalização de todas as etapas anteriores ao empenho, havendo a necessidade de assegurar que todos os servidores envolvidos estejam em conformidade e conscientes de suas atribuições individuais e coletivas. Logo, a harmonia das ações entre os servidores envolvidos é fundamental para garantir um bom ordenamento.

Assim, compreende-se que a verificação de disponibilidades, concordância legal, veracidade de dados e informações das execuções e a fiscalização contratual são procedimentos básicos a serem analisados pelo ordenador de despesas a fim de assegurar o bom exercício da função e uso adequado dos fundos públicos.

2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, RESPONSABILIDADE FISCAL E CONTROLE

INTERNO

Segundo Castro (2009), historicamente, o controle interno no Brasil tem origem em 1914, quando a contabilidade no setor público surge como uma necessidade devido ao aumento



Amazon Business Research (ABR)

ISSN 2595-8909

N 04, p.63-79 , ANO 2025

DOI: <https://doi.org/10.59666/abr.v0i04.4688>

do volume de dados disponíveis. Neste sentido, o controle interno nasceu como uma ferramenta para uniformização de registro, métodos e práticas para o gerenciamento público nos três níveis, focado na tomada de decisão assertiva e benéfica ao interesse da União.

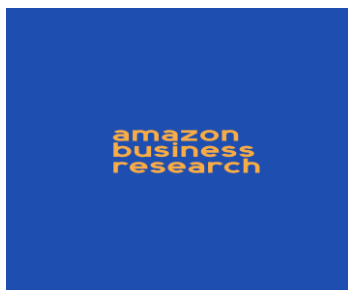
Para o autor, o controle financeiro surgiu para organizar o controle administrativo previsto na Constituição de 1946, que atribuiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) o controle prévio dos atos do Executivo. Assim, o controle interno seguiu a trilha do controle contábil sob o Ministério da Fazenda, enquanto o controle administrativo ficou com o TCU.

Bubna e Oliveira (2018), na obra “A Importância do Controle Interno na Administração Pública”, discorrem por meio de uma ampla revisão acerca da evolução da legislação no que tange às ferramentas de controle utilizadas e previstas em ordenamento jurídico ao longo dos anos no Brasil.

A exemplo, o primeiro registro de ordenamento jurídico da expressão “Sistema de Controle Interno” consta na Constituição Federal de 1988, nos artigos 70 e 74, IV, § 1º, CF/88. A CF prevê a fiscalização gerencial de aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade pelos sistemas de controle interno, visando o monitoramento fiscal, contábil e patrimonial dos bens do Estado (Bubna; Oliveira, 2018).

Peter e Machado (2003), definem o controle interno como a ação realizada pelos próprios órgãos e servidores compositores, ou seja, pelo próprio poder sobre seus atos. Na raiz da definição, Di Pietro (1997), elucida que o controle interno, ao se referir ao controle que cada poder exerce sobre seus próprios atos e agentes, sendo este pleno e irrestrito, compreende a fiscalização de questões relativas à adequabilidade e conformidade jurídica de todo e qualquer ato interno.

Bubna e Oliveira destacam que a Lei nº 8666/93, substituída pela Lei nº 14.133/21, sobre Licitações e contratos da Administração Pública, o Conselho Nacional dos órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – CONACI, o Decreto-Lei nº 200/67 e outras legislações ainda interligam a importância dessa etapa dentro da gestão pública para a formulação de informações gerenciais a serem fornecidas aos órgãos de controle externo, à cargo do Congresso Nacional auxiliado pelo Tribunal de Contas da União.



Esse alinhamento de informações dentro de uma gestão se faz fundamental pois desempenha uma reação em cadeia no planejamento de políticas administrativas e públicas. Almeida (2021) salienta a necessidade da triangulação de dados gerenciais entre os órgãos federativos, uma vez que:

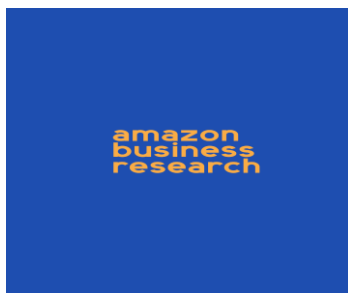
O controle externo diz respeito à supervisão do uso dos recursos públicos a partir de uma perspectiva exterior à administração. O controle interno, por sua vez, é a fiscalização dos mesmos recursos a partir de uma perspectiva interior à própria administração, normalmente auxiliar ao controle externo. (2021, p. 139)

A complementação entre esses sistemas visa ter caráter preventivo na correção de desvios de conduta ética, fiscalizar deliberações presunçosas e irregularidades na aplicação do erário, além de monitorar a execução legislativa e evitar a ineficiência da máquina pública. No Estado, prevalece a soberania do interesse público sobre o privado, assim, todos os dirigentes envolvidos nos processos de tomada de decisão devem se certificar da legalidade e conformidade dos processos, considerando que um bom sistema de controle interno inibe atos falhos e auxilia no bom andamento da gestão.

Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece diretrizes a partir do princípio da transparência para o equilíbrio nas contas públicas e uma gestão fiscal responsável, além de ter incumbido restrições e responsabilização por desvios de conduta por parte dos servidores (Vieira, 2011). Desta forma, os agentes públicos devem agir com cautela nos atos, tendo atenção às questões inequivocamente vedadas por lei e atos discricionários voltados para a moralidade e ética profissional.

Vale destacar que o Decreto-Lei 200/67 prevê amplamente no Título X e XI a prestação de contas por parte de funcionários envolvidos no processo de execução orçamentária, bem como a responsabilização na esfera administrativa, civil e penal em caso de identificação de desvios. O art. 81, parágrafo único, define que “O funcionário que receber suprimento de fundos, na forma do disposto no art. 74, § 3º, é obrigado a prestar contas de sua aplicação, procedendo-se, automaticamente, à tomada de contas se não o fizer no prazo assinalado.” (Brasil, 1967). Ainda:

Art. 89. Todo aquele que, a qualquer título, tenha a seu cargo serviço de contabilidade da União é pessoalmente responsável pela exatidão das contas e oportuna apresentação dos balancetes, balanços e demonstrações contábeis dos atos relativos à administração financeira e patrimonial do setor sob sua jurisdição. (Brasil, 1967)



Art. 90. Responderão pelos prejuízos que causarem à Fazenda Pública o ordenador de despesas e o responsável pela guarda de dinheiros, valores e bens. (Brasil, 1967)

Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes. (Brasil, 1967).

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa possui caráter unicamente qualitativo, focada em discorrer, analisar e diferenciar as funções de cargos de agentes públicos do Tribunal de Contas da União, compreendendo a necessidade de uma melhor definição entre os cargos a fim de garantir o cumprimento dos preceitos básicos da Administração Pública. Sendo assim, este estudo se classifica como pesquisa monográfica, descritiva, com o uso de procedimentos documentais, de domínio público e origem administrativa, e bibliográfica.

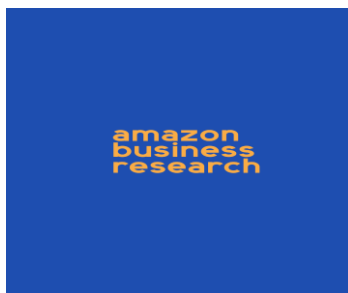
A análise das legislações vigentes são os pilares básicos deste trabalho, havendo à exploração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei nº 4.320/1964, o Decreto-Lei 200/67, a Lei nº 8.429/1992, Lei Complementar nº 101/2000, Instrução Normativa nº 05/2017, a Lei nº 14.133/2021 para o desenvolvimento do estudo.

Paralelamente, foram analisados documentos de domínio e acesso público disponíveis nas plataformas oficiais da União, estados e municípios acerca das atribuições de cada função e a responsabilização fiscal de cada detalhadamente, como o Manual do Ordenador de Despesa (CNMP, 2014), o Guia de Sobrevivência do Ordenador de Despesas (2025) e demais materiais de apoio que citados ao longo do referencial teórico.

Visando a contribuição dos debates já feitos dentro da temática central, procurou-se também o uso de bibliografias que abordassem as discussões acerca das especificidades de cada função e das incongruências, divergências e ambiguidades legislativas observadas por especialistas na área visando criar um diálogo entre a análise legal e as discussões à nível acadêmico.

4. RESULTADOS

Indubitavelmente é perceptível a imprescindibilidade do trabalho do ordenador de despesas, assim como a essencialidade do fiscal de contratos no processo de aquisição pública e gestão dos ativos financeiros da Fazenda. Almeida define que o fiscal de contrato é o “agente público de especial relevância para o bom trabalho do ordenador de despesas”, evidenciando



assim interação fundamental entre os atos de ambos os servidores para o bom andamento das finanças da União (2021, p. 137), considerando que o “a ordenação de despesa é o ato de efetiva gestão” (2021, p.141).

O fiscal de contratos deve estar atento ao processo licitatório e todos os seus desdobramentos posteriores, bem como acompanhamento até a entrega final da aquisição feita, para a emissão de pareceres que garantam a regularidade da contratação e ateste a veracidade da entrega, qualidade dos produtos e regularidade fiscal por parte do prestador. Esses elementos devem ser fornecidos ao ordenador de despesas que para este autorize as liquidações de acordo com as diretrizes básicas já discutidas anteriormente neste trabalho.

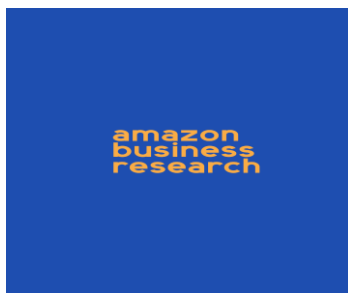
Esta relação clarifica a autonomia entre os atos dos agentes aqui analisados: ainda que o fiscal de contratos esteja subordinado ao ordenador de despesas, este segue sendo responsável pela veracidade da documentação e informação compartilhada com os demais agentes dentro do processo. Ainda que incumbido à verificação dos autos do processo, o ordenador de despesa está passível à indução ao erro em caso de fornecimento de registros fraudulentos ou informações inverídicas.

Nestes casos, o ordenador de despesa pode ser eximido de responsabilidade, comprovada a não cumplicidade com os fatos (Almeida, 2021). Vale ressaltar que, ainda que seja comprovada a indução ao erro por dados incertos, o agente pode ser responsabilizado por pagamentos indevidos e em desacordo com a legislação mesmo que esta ação seja derivada de informação incorreta, dado que a sua responsabilização é caracterizada pela inversão do ônus de prova.

Desta forma, observa-se então que existe uma linha tênue entre a delegação de responsabilidade pela veracidade de informação considerando que:

“permanece com o ordenador de despesas o dever de supervisão sobre todos os seus subordinados: pareceristas, membros da comissão de licitação ou fiscais de contratos. Nos casos em que o fiscal desempenhe suas atribuições de forma habitualmente deficiente e o ordenador não adote medidas corretivas, a responsabilidade será normalmente atribuída aos dois agentes públicos. Além disso, compete ao ordenador de despesas examinar a correção do trabalho do fiscal de contratos, não lhe sendo facultado simplesmente anuir às informações do fiscal, haja vista o caráter oneroso e discricionário dos atos de ordenação de despesas” (Almeida, p. 148. 2021)

Embora haja autonomia de atos entre os integrantes do controle interno analisado, é impossível negar a relação complementar e bilateral entre a entrega de ambos os agentes ao



Estado e à sua eventual responsabilização em caso dados ao erário. A boa gestão de informação pelo fiscal de contratos é essencial para o bom gerenciamento de recursos públicos, bem como a conferência da conformidade dos anexos antes da execução onerosa por parte do ordenador de despesas.

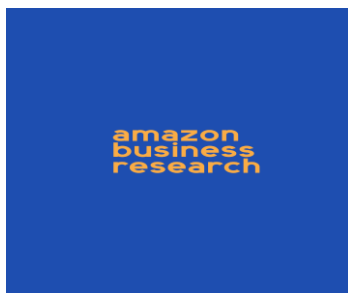
É possível observar que uma considerável parte das produções públicas e manuais voltados à orientação jurídica e de boas práticas para esses servidores, como a “Cartilha para Ordenador de Despesa e Fiscal de Contrato/Serviço” da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2022) e etc., fazem menção às duas funções como atividades complementares, mesmo que autônomas: enquanto o fiscal de contratos é responsável por fornecer dados ao ordenador, o ordenador é encarregado de atestar a veracidade dos fatos dar seguimento com o processo para que este retorne ao fiscal para a função de acompanhamento da entrega do contrato.

Essa dualidade entre as funções demonstra o quão indispensável se faz o equilíbrio entre os encarregados aqui analisados, além dos demais servidores envolvidos no processo licitatório e de contratações públicas para o bom andamento dos processos administrativos. Pereira et. al. (2024) traz ainda algumas ambiguidades analisadas na presente Lei nº 14.133/2021, que define normas gerais de licitações e contratações públicas.

Segundo as autoras, a lei, ainda que vise assegurar o interesse público paralelo a garantia de segurança jurídica aos servidores envolvidos nos processos licitatórios e aos seus desdobramentos, não é clara quanto à segregação de funções entre os vários agentes participantes. No estudo, Pereira et. al. destacam que ao utilizar diversos termos ao se referir à controle, como “órgãos de controle interno”; “órgão de controle”, “controles preventivos”; “órgão central de controle interno da Administração”, “órgão interno do próprio órgão ou entidade” e “controles interno” (2024, p. 96), a legislação não faz uma definição clara desses termos e acaba por gerar dúvidas a seus executores.

Assim, regido por diversas leis, o controle interno e seus agentes executores devem estar munidos de uma série de ferramentas estruturais e sistemáticas de ordenamento jurídico e técnico para assegurar uma gestão transparente, eficiente e efetiva na aplicação e execução de políticas públicas.

5. CONCLUSÃO



Conclui-se que embora haja diferenciação entre a função de um fiscal de contrato e um ordenador de despesas, ambas funções possuem pontos de convergência, em especial no tocante a validação da veracidade das certidões acostadas nos autos. Nestes pontos de interligação, na rotina prática elas acabam por se entrelaçam, causando confusão de responsabilidades e dificuldades de atribuição de imputação, o que pode impactar diretamente no cumprimento da lei e interferir na transparência na gestão pública.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, 1992. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 9 de maio de 2025.

BRASIL, 2021. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Dispõe sobre licitações e contratos públicos. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm>. Acesso em: 9 de maio de 2025.

BRASIL, 2021. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a alteração na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1>. Acesso em 9 de maio de 2025.

BRASIL, 1967. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 14 de julho de 2025.

BUBNA, Marcos Roberto; OLIVEIRA, Vladimir Luís de. **A importância do controle interno na administração pública**. Italicized title: Revista da Escola Superior de Polícia Civil - DPC-PR, Curitiba, PR, 2018.

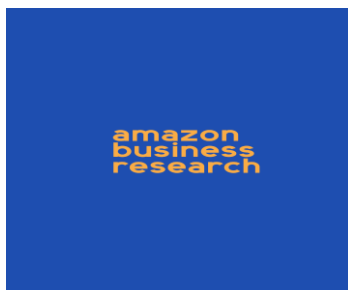
CASTRO, Domingos Poubel. Auditoria e controle interno na administração pública. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2009.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual do Ordenador de Despesas**. Brasília: CNMP, 2014. 156 p. ISBN 978-85-67311-23-4.

COSTA, Antonio França. **Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos**. Revista do Tribunal de Contas da União , v. 1, p. 58-58, 2013a.

COSTA, Antonio França. **Orientações aos fiscais de contratos**. Revista do Tribunal de Contas da União , v. 1, p. 58-58, 2013b.

DELMIRO GOUVEIA (AL). Prefeitura Municipal. Manual de Fiscal de Contratos. 2018. Disponível em: <<https://transparencia.delmirogouveia.al.gov.br/admdelmiro/assets/arquivos/legislacao/norma>>



Amazon Business Research (ABR)

ISSN 2595-8909

N 04, p.63-79 , ANO 2025

DOI: <https://doi.org/10.59666/abr.v0i04.4688>

[s/35215b462f4f94927-manual-de-fiscal-de-contratos-delmiro.pdf](#)>. Acesso em: 05 de jul. de 2025.

DI PIETRO.MSZ. **Direito Administrativo**. 8º Ed. Editora Atlas, 1997.

DNIT-BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Manual de gestão e fiscalização de contratos**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/central-de-conteudos/atos-normativos/tipo/manual/manual_gestao_e_fiscalizacao_de_contratos_2021-4-1.pdf>. Acesso em: 05 de jul de 2025.

MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MILESKI, Hélio Saul. **O Ordenador de Despesas e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, ano 1, n. 8, ago. 2002.

NAVIRAÍ. Prefeitura Municipal de Naviraí. **Cartilha de Boas Práticas do Fiscal de Contratos**. Naviraí: Prefeitura Municipal de Naviraí, 2018 <https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_img/sites/smtc/Controladoria/Normas%20e%20Manuais%20CGM/cartilha_do_fiscal_de_contrato_e_de_servico.pdf>. Acesso em: 15 de jul. 2025.

PEREIRA, Juliana da Rocha; MUSSALAM, Juliana; FARIA VIANA, Kater Sâmela; LADEIRA DOS SANTOS, Waldir Jorge. **Os desafios do controle interno no novo marco regulatório das contratações públicas**. Revista do TCU, Brasília, v. 154, n. 1, p. 78–102, 2024. DOI: 10.69518/rteu.154.78-102. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2051>. Acesso em: 17 ago. 2025.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de auditoria governamental**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre - Controladoria-Geral do Município. **Cartilha do Fiscal de Contrato e de Serviço**. 2022. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_img/sites/smtc/Controladoria/Normas%20e%20Manuais%20CGM/cartilha_do_fiscal_de_contrato_e_de_servico.pdf>. Acesso em 15 de jul.2025.

VIEIRA, Lucas Lunardi. **Controle Interno à Luz da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2011. 24 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

7. COPYRIGHT

Direitos autorais: O(s) autor(es) é(são) o(s) único(s) responsável(is) pelo material incluído no artigo.