

PROCOLO Nº: 12004/24
ORIGEM: MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA
INTERESSADO: ELIZABETH SILVEIRA SCHMIDT
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 352/24

Ementa: Consulta. Nova Lei de Licitação. Competência do Município para normatizar a segregação de funções em licitações. Possibilidade de regulamentação complementar em conformidade com a Lei Federal nº 14.133/21.

Trata o presente acerca de **Consulta** formulada pelo MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA, por intermédio de seu Procurador Municipal, Sr. Gustavo Schemim da Matta, por meio do qual pretende que esta Corte de Contas se manifeste, em tese, acerca do princípio da segregação de funções, previsto no caput do art. 5º e no § 1º do art. 7º da Lei 14.133/2021, nos seguintes termos:

“O princípio da segregação de funções está previsto no caput do art. 5º da Lei 14.133/2021 e ainda mencionado no §1º do art. 7º da mesma lei. Questiona-se: lei municipal poderá delimitar os critérios para segregação de funções por fase da licitação, interna e externa?”

O parecer jurídico do consultante juntado aos autos (peça 4), reconheceu a possibilidade de regulamentação municipal sobre a segregação de funções nas etapas interna e externa do processo licitatório, conforme preceitua a Lei nº 14.133/2021, especificamente em seu art. 5º e § 1º do art. 7º, em harmonia com o art. 22, § 1º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro.

Os autos foram distribuídos por sorteio para a relatoria do Conselheiro Fábio de Souza Camargo, conforme Termo de Distribuição – 58/24 -DP (peça 5), o qual se manifestou pelo recebimento da presente consulta nos termos do Despacho – 51/24 - GCFSC (peça 6), bem como determinou o encaminhamento dos

autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública para informação.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, por intermédio da Informação nº 9/24-SJB (peça 8), apontou a existência do Acórdão nº 3561/23, do Tribunal Pleno, que pode auxiliar no deslinde da questão em apreço.

Encaminhado o feito à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade técnica o remeteu à Coordenadoria Geral de Fiscalização, para fins do art. 252-C, do Regimento Interno (peça 11).

Por sua vez, pelo Despacho nº 135/24-CGF (peça 12), a Coordenadoria Geral de Fiscalização ponderou que a matéria pode gerar impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas àquela unidade, solicitando que após o julgamento do feito os autos retornem para ciência e encaminhamentos.

Ato contínuo, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 5593/24-CGM (peça 13), manifestou-se conclusivamente pelo oferecimento da seguinte resposta às indagações formulada pelo consulente:

“O princípio da segregação de funções está previsto no caput do art. 5º da Lei 14.133/2021 e ainda mencionado no §1º do art. 7º da mesma lei. Questiona-se: lei municipal poderá delimitar os critérios para segregação de funções por fase da licitação, interna e externa?”

“Não há qualquer óbice para que lei municipal delimite os critérios para segregar funções por fase da licitação, interna e externa, tendo em vista a existência de permissivo constitucional para que os municípios legislem sobre normas específicas de licitações e contratos administrativos, de acordo com as suas particularidades.

No entanto, esta faculdade constitucional não exime a autoridade máxima do órgão ou entidade municipal de promover gestão de competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções atinentes a licitações, de acordo com o princípio da segregação de funções, tendo em vista dispositivo legal da Nova Lei de Licitações nesse sentido, além de que

as normas regulamentares são voltadas para detalhar e complementar a aplicação de leis, possuindo força normativa para orientar a aplicação prática da legislação.

De qualquer modo, é recomendável que o tratamento e definição da observância do princípio da segregação de funções seja realizado de acordo com o definido na Nova Lei de Licitações, ou seja, através de normativas editadas pela autoridade máxima do órgão ou entidade, tendo em vista a necessidade de maior experimentação neste início de aplicação da Nova Lei de Licitações e de eventuais ou necessárias adequações da definição de segregação de funções em cada ente ou órgão municipal, de acordo com suas peculiaridades e características fáticas.”

Assim, vieram os autos para manifestação.

É o breve Relatório.

Preliminarmente, verifica-se que a consulta preenche os requisitos de admissibilidade previstos pelo art. 38 da Lei Orgânica e art. 311 do Regimento Interno, ambos deste Tribunal¹.

A presente consulta versa acerca da possibilidade de Lei Municipal delimitar critérios para segregação de funções por fase da licitação, interna e externa.

Pois bem. A nova Lei de Licitações e Contratos nº 14.133/2021, incorporou de maneira taxativa a segregação de funções como princípio a ser observado na aplicação daquele diploma legal. Vejamos:

¹ **Art. 311.** A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

- I - ser formulada por autoridade legítima;
- II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
- III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
- IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
- V - ser formulada em tese.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, **da segregação de funções** competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Nesse contexto, a nova lei de licitações cuidou de alertar a autoridade competente acerca da necessidade de observância da segregação de funções, circunstância que impede a designação do mesmo agente público para atuação concomitante em funções mais propensas ao risco, consoante depreende-se do art. 7º, § 1º:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o **princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.**

Em linhas gerais, a citada lei estabelece diretrizes de aplicação às licitações e aos contratos administrativos nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal,

cuja principal finalidade visa garantir a uniformidade dos procedimentos licitatórios e dos contratos administrativos, promovendo maior eficiência, controle e supervisão no uso dos recursos públicos.

No que diz respeito à segregação de funções, o texto normativo dispõe sobre normas gerais para mitigar potenciais conflitos de interesse e garantir a imparcialidade das decisões administrativas, estabelecendo diretrizes que os entes federativos devem observar.

De tal modo, a observância ao princípio da segregação de funções, consagrado na nova Lei de Licitações, é imprescindível para assegurar a transparência, a imparcialidade e a eficiência nas contratações públicas. Ainda, referido princípio propõe uma adequada divisão de responsabilidades, visando prevenir conflitos de interesse e fraudes.

Lado outro, a despeito do texto constitucional fixar a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação², não se pode olvidar que a mesma Constituição, em seu artigo 30, inciso I³, confere aos Municípios a competência para legislar sobre questões de interesse local, englobando a normatização de aspectos relativos às licitações e contratos administrativos.

Referido dispositivo constitucional fundamenta a possibilidade de os entes Municipais adaptarem as diretrizes da legislação Federal às suas realidades e especificidades locais, de sorte que **não se identifica qualquer impedimento legal** à criação de norma municipal que estabeleça critérios para a segregação de funções, desde que respeitados os limites impostos pela legislação federal.

² **Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

³ **Art. 30.** Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Ademais, é imprescindível salientar que a autonomia legislativa atribuída aos Municípios deve ser exercida com a **devida responsabilidade** e em **estrita conformidade** com os princípios consagrados no ordenamento jurídico.

Isso se deve ao fato de que a norma municipal não poderá, em nenhuma hipótese, contrariar as disposições da Lei nº 14.133/2021, a qual já estabeleceu diretrizes gerais para a administração pública.

À vista disso, a regulamentação proposta pela norma municipal deve fundamentar-se na aplicação adequada do princípio da segregação de funções, assegurando que a gestão das competências e a designação dos agentes públicos responsáveis pelas diversas etapas do processo licitatório sejam realizadas de maneira clara e objetiva.

Outrossim, a doutrina especializada corrobora a ideia de que a segregação de funções constitui um mecanismo necessário para a eficácia e a ética na administração pública. O entendimento de que a divisão de responsabilidades minimiza os riscos de corrupção e irregularidades é amplamente aceito e está inserido na cultura de compliance que deve nortear as práticas administrativas. Vejamos⁴:

A rigor, trata-se de princípio inerente ao controle interno, que estabelece o dever de assegurar a separação de atribuições entre servidores distintos nas várias fases de um determinado processo, em especial as funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações.

No âmbito das contratações públicas, o princípio da segregação de funções objetiva prevenir erros, omissões, fraudes e o uso irregular de recursos públicos por meio da repartição de funções essenciais para a formação e o desenvolvimento das contratações, impedindo que um mesmo agente público seja responsável por atividades incompatíveis, tais como executar e fiscalizar uma mesma atividade.

⁴ GUIMARÃES, Edgar e SAMPAIO, Ricardo. Dispensa e inexigibilidade de licitação: Aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 29.

Basicamente, visa o princípio que as funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, sejam realizadas por distintos servidores; de sorte a se evitar a ocultação de erros e a prática de fraudes.

Também pode ser considerado inerente ao princípio a assecuração da especialização no desempenho de funções, evitando atuações generalistas no âmbito da atividade administrativa.

Com efeito, a depender do objeto do contrato distintas áreas de conhecimento podem ser necessárias para o adequado desempenho da função de fiscal do contrato.

O conhecimento técnico passa a ser imprescindível, em diversas áreas, como por exemplo em contratos que envolvam a prestação de serviços de tecnologia da informação ou obras e serviços de engenharia.

Contudo, não se afigura razoável ou eficiente, em nome de tal princípio impedir que um servidor público que trabalhou meses na concepção ou análise de um projeto básico de uma obra, conhecendo-o em todos os seus detalhes, possa contribuir na fiscalização da execução obra, atribuindo-se tal tarefa a outro servidor, com total desconhecimento do objeto ou que não detêm habilitação legal ou conhecimento técnico necessários.

Em outras palavras, torna-se necessário uma razoável ponderação normatizar o tema – **mediante regulamento elaborado pelo órgão ou entidade responsável** – estabelecendo-se as competências dos diversos agentes, de acordo com a respectiva estrutura administrativa, posto que na etapa de identificação, é crucial detectar as competências cuja concentração seja incompatível, de modo que sejam atribuídas a agentes diferentes, promovendo uma interpretação mais eficiente do princípio da segregação de funções.

Sob este prisma, há que se considerar que a edição de uma lei formal talvez não se configure o melhor caminho a ser adotado, especialmente considerando-se a fase de adaptação pelas quais passam as administrações públicas municipais, tanto no âmbito do Executivo como do Legislativo e demais

órgãos da administração direta e indireta, sendo inegável haver assimetrias de conhecimento, capacidade técnica, e recursos humanos disponíveis.

Razão pela qual, ciente dessas assimetrias, frisa-se que para certos aspectos operacionais e detalhes administrativos, cabível é a regulamentação pelo Chefe do Executivo Municipal, mediante a edição de **decreto**, na medida que este regulamento, enquanto instrumento de caráter administrativo, destina-se a dar fiel execução às leis, especificando os mecanismos e procedimentos que viabilizam a aplicação prática das normas, **sem inovar** ou **transgredir o teor legal**.

Veja-se que a União disciplinou o tema por meio do Decreto nº 11.246/2002, cujo artigo 12 assim dispõe:

Princípio da segregação das funções

Art. 12. O princípio da segregação das funções veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.

Parágrafo único. A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o caput:

I - será avaliada na situação fática processual; e

II - poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão:

a) da consolidação das linhas de defesa; e

b) de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.

Também o Município de Curitiba regulamentou o tema por meio do Decreto nº 2.193/2023⁵, dispondo sobre as funções específicas nas diversas etapas do certame e execução contratual.

No âmbito desta Corte de Contas o tema foi tratado na Instrução de Serviço nº 181/2024⁶, cujo artigo 34 assim prescreve:

⁵ Decreto nº 2.193/2023. <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2023/220/2193/decreto-n-2193-2023-dispoe-sobre-competencias-e-atribuicoes-dos-agentes-publicos-para-a-realizacao-das-funcoes-essenciais-a-pratica-de-atos-administrativos-relativos-ao-procedimento-de-contratacao-nos-termos-da-lei-federal-n-14133-de-1-de-abril-de-2021> acesso em 31/10/2024.

⁶ INSTRUÇÃO DE SERVIÇO Nº 181/2024. [00387890.pdf](#) acesso em 31/10/2024.

Art. 34. O princípio da segregação das funções impede a nomeação do mesmo servidor público para desempenhar simultaneamente tarefas mais propensas a riscos e tem como objetivo diminuir a probabilidade de encobrimento de falhas e a ocorrência de fraudes em processos de contratação.

Parágrafo único. A implementação deste princípio será analisada com base nas circunstâncias fáticas processuais, considerando a integração das linhas de defesa e aspectos particulares da situação, como o valor e a complexidade do objeto contratado.

A regulação do tema por lei, por sua vez, em razão de sua posição normativa e de seu caráter formal, exige um processo legislativo próprio, caracterizado pela dificuldade e complexidade de alterações, o que poderia comprometer a celeridade e a adequação às constantes demandas e modificações inerentes ao procedimento licitatório ao longo do tempo.

De tal modo, não se pode olvidar que a regulamentação por decreto, além do seu caráter flexível e menos formal, permite maior agilidade e adaptabilidade às especificidades operacionais da Administração Pública, especialmente no que diz respeito à implementação de critérios de segregação de funções, de acordo com as exigências locais e as fases de licitação.

Conclui-se, portanto, que a definição de critérios para segregação de funções por meio de uma norma regulamentar, preferencialmente por Decreto, não é apenas admissível como também necessária, na medida em que se alinha aos princípios de boa governança que devem orientar a gestão pública.

Ademais, a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação das práticas licitatórias revela-se igualmente eficaz, permitindo ajustes e aprimoramentos contínuos nas normas e procedimentos adequados.

Ante do exposto, este Ministério Público de Contas, alinhado com o posicionamento da unidade técnica, opina pelo conhecimento da consulta, e, no mérito, pelo oferecimento das seguintes respostas:

Pergunta: A lei municipal poderá delimitar os critérios para segregação de funções por fase da licitação, interna e externa?

Resposta: Sim. Ao Município é permitido, dentro da sua esfera de competência, normatizar a segregação de funções no processo licitatório, nada obstando que tal regulação seja por decreto, observando os limites constitucionais e as diretrizes gerais traçadas pela Lei nº 14.133/21, mantendo-se fiel ao arcabouço normativo federal e resguardando os princípios constitucionais da Administração Pública.

É o parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

Assinatura Digital

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas