

SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

PROCESSO LICITATÓRIO - CRITÉRIOS - LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

-PROCESSO N° : 12004/24
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA
 INTERESSADO : ELIZABETH SILVEIRA SCHMIDT
 RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 3889/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamento acerca da possibilidade do município segregar funções na licitação por meio de lei municipal. Lei de Licitações n° 14.133/2021, artigo 7º, §1º. Pela possibilidade. Concordância com a Constituição Federal de 1988 e Lei de licitações.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta (peça 3) formulada pelo Município de Ponta Grossa, representado por seu Procurador-Geral, Gustavo Schemim da Matta, questionando o seguinte ponto:

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. Dessa forma, pergunta-se: A lei municipal poderá delimitar os critérios para segregação de funções por fase da licitação, interna e externa?

Pelo Despacho n° 51/24 – GCFSC (peça 6), recebi a presente Denúncia e encaminhei os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para fins de atendimento ao disposto no art. 313, § 2º, do Regimento Interno¹, que respondeu pela Informação n° 9/24 – SJB (peça 8), trazendo o Acórdão n° 3.561/23 – Tribunal do Pleno², para auxílio do deslinde do questionamento, ainda que não se amolde exatamente ao caso em concreto.

Desta forma, não sendo o caso de aplicação do contido no § 4º da norma supramencionada³, os autos foram encaminhados à Coordenadoria Geral de Fiscalização⁴ que, por meio do Despacho n° 135/24 – CGF (peça 12), informou que o questionamento trará impactos nas fiscalizações vinculadas à unidade. Dessa forma,

¹ Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade. (...)

§ 2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejudgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator.

² Proferido nos autos de Consulta n.º 27903-6/23.

³ Art. 313. § 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.

⁴ Regimento Interno. Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização.

solicitou que após o julgamento, os autos retornem para a coordenadoria para ciência e adoção das medidas pertinentes.

Ato contínuo, a Coordenadoria de Gestão Municipal em análise da questão levantada pela municipalidade, pela Instrução nº 5.593/24 – CGM (peça 13), concluiu que não há impedimentos para que o município delimite critérios para a segregação de funções.

No entanto, ressalta que essa legislação não exige a necessidade de regulamentação pela autoridade máxima do órgão, recomendando que a definição do princípio da segregação de funções seja feita através de normativas locais, facilitando a adaptação às peculiaridades do município.

Por fim, opina que a lei municipal pode estabelecer critérios para a segregação de funções, desde que a gestão e a designação de agentes públicos sejam devidamente normatizadas pela autoridade competente.

Em conclusão, opinou que o questionamento em comento seja assim respondido:

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 exige 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.

Por sua vez, pelo Parecer nº 352/24 – PGC (peça 14), o Ministério Público de Contas destaca que a legislação federal permite aos municípios normatizarem aspectos específicos das licitações, respeitando suas particularidades locais, afirmando que não há impedimentos legais para que uma lei municipal defina critérios de segregação de funções, sendo recomendável que essa regulamentação ocorra por decreto, dada sua flexibilidade e adaptabilidade às necessidades operacionais da administração pública e destacando que o princípio da segregação de funções é enfatizado como essencial para garantir a transparência e a eficiência nas contratações públicas, prevenindo fraudes e conflitos de interesse.

Ao concluir, alinhado com o posicionamento técnico, o *Parquet* de Contas ofereceu a seguinte resposta ao Consulente:

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.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O questionamento trazido pelo Município de Ponta Grossa é fundamentado nos artigos 5º, *caput*, e 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõem:

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 segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da 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).

(...)

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.

O artigo mencionado trata da designação de agentes públicos para o desempenho das funções do processo licitatório, observando o princípio da segregação de funções. Nesse contexto, a municipalidade indaga sobre a possibilidade de regulamentar esse princípio por meio de legislação municipal.

Inicialmente, é importante ressaltar que o princípio da segregação de funções é uma prática fundamental na governança corporativa e na gestão de riscos, especialmente em ambientes que demandam controles internos rigorosos. Esse princípio consiste na distribuição de responsabilidades e funções entre diferentes indivíduos ou departamentos dentro de uma organização, com o objetivo de prevenir fraudes e erros, aumentar a eficiência operacional e facilitar o controle e monitoramento das atividades.

No âmbito das licitações, esse princípio, além de garantir a correta execução das normas legais, abrange todas as faculdades mencionadas anteriormente. A

aplicação da segregação de funções implica na distribuição de responsabilidades entre diferentes agentes públicos, de modo que nenhuma pessoa tenha controle absoluto sobre todas as etapas do processo. Isso é essencial para evitar conflitos de interesse, garantir a imparcialidade e assegurar que as decisões sejam tomadas com base em critérios objetivos.

Em outros termos, a segregação de funções significa atribuir a pessoas diferentes as responsabilidades de autorização, aprovação, controle e demais atividades relacionadas ao processo licitatório, objetivando reduzir oportunidades que permitam o cometimento e ocultação de erros e/ou fraudes nas contratações públicas.

Em relação ao cumprimento da segregação de funções, conforme previsto nos artigos 5º, *caput*, e 7º, §1º, da Nova Lei de Licitações, trata-se de um princípio que decorre da atividade de auditoria interna. Esse princípio proíbe a designação do mesmo agente público para exercer funções simultaneamente, especialmente aquelas que são mais suscetíveis a riscos.

Dessa forma, não há impedimento para que a legislação municipal estabeleça critérios para a segregação de funções em diferentes fases da licitação, tanto interna quanto externa, considerando que existe um respaldo constitucional que permite aos municípios legislarem sobre normas específicas de licitações e contratos administrativos, de acordo com suas particularidades. Vejamos:

- 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;
(...)
- Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)
XI - procedimentos em matéria processual; (...)
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
(...)
- Art. 30. Compete aos Municípios: (...)
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Entretanto, esta prerrogativa constitucional não isenta a autoridade máxima do órgão ou entidade municipal de implementar uma gestão de competências e designar agentes públicos para desempenhar as funções relacionadas às licitações, em conformidade com o princípio da segregação de funções. Isto se alinha ao dispositivo legal da Nova Lei de Licitações, que obriga tal prática, além de as normas regulamentares terem o objetivo de detalhar e complementar a aplicação das leis, possuindo força normativa para guiar a aplicação prática da legislação.

De qualquer maneira, é necessário que o tratamento e a definição da observância do princípio da segregação de funções sejam realizados conforme o estabelecido na Nova Lei de Licitações, ou seja, por meio de normativas elaboradas pela autoridade máxima do órgão ou entidade.

Isto se deve a necessidade de maior experimentação neste início de implementação da Nova Lei de Licitações e às eventuais adequações necessárias à definição de segregação de funções em cada ente ou órgão municipal, permitindo que os municípios tenham a capacidade de legislar sobre normas específicas de licitações e contratos administrativos, levando em conta suas peculiaridades locais e características específicas, conforme o que determina a Constituição Federal.

Quanto ao meio de utilização para regulamentar a segregação de funções no âmbito da licitação, destaco que é apropriado a publicação de Decreto, e não Lei municipal.

Isto porque a regulamentação é instrumento de natureza administrativa, que tem como objetivo assegurar a fiel execução das leis, detalhando os mecanismos e procedimentos que possibilitam a aplicação prática das normas, sem modificar ou violar o conteúdo legal.

Neste sentido, a União⁵ e o Município de Curitiba⁶ regulamentaram sobre a mesma matéria por meio de Decreto, para garantir a integridade da legislação que trata sobre os processos licitatórios.

Por todo exposto, de maneira sucinta, conforme bem colocado pelo Ministério Público de Contas (peça 14), compreendo que a resposta que pode ser ofertada ao Consulente é que 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.

2.1 VOTO

Em face de todo o exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta formulada pelo Município de Ponta Grossa, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Pergunta: 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. Dessa

5 Decreto n.º 11.246/2002. “Regulamenta o disposto no §3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.”

6 Decreto n.º 2.193/2023. “Dispõe sobre competências e atribuições dos agentes públicos para a realização das funções essenciais à prática de atos administrativos relativos ao procedimento de contratação, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.”

forma, pergunta-se: 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.

Na sequência, remetam-se os autos ao Ministério Público de Contas para ciência desta decisão.

Decorrido o trânsito em julgado, encaminhem os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, §2º, do Regimento Interno⁷, e após, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para adoção dos encaminhamentos necessários, consoante solicitado no Despacho nº 135/24 - CGF (peça 12).

Cumpridas as formalidades legais, com fulcro no art. 398, § 1º, do Regimento Interno⁸, determino o encerramento do feito, remetendo-os à Diretoria de Protocolo para que promova o seu arquivamento.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta formulada pelo Município de Ponta Grossa, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Pergunta: 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. Dessa forma, pergunta-se: A lei municipal poderá delimitar os critérios para segregação de funções por fase da licitação, interna e externa?

7 Art. 175-D. § 2º Compete à Área de Jurisprudência: (Incluído pela Resolução nº 58/2016)
I - compilação, montagem, classificação, redação, edição, publicação e divulgação de periódicos informativos;
II - organizar a jurisprudência no âmbito do Tribunal, procedendo à indexação, inclusive dos atos normativos;
III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;
IV - constituir acervo mediante política de seleção, aquisição e destinação de documento, em qualquer suporte informacional, promovendo o seu registro e controle;
V - prestar informações nos processos de consultas, no prazo de 2 (dois) dias, e demais processos, dentro de sua área de competência;
VI - pesquisar e sistematizar a legislação dos entes jurisdicionados e decisões dos Tribunais Judiciários ou de Contas que interessem ao Tribunal, disponibilizando em meio eletrônico;
VII - subsidiar os trabalhos das diversas áreas do Tribunal, fornecendo suporte informacional mediante o atendimento às pesquisas solicitadas, de natureza doutrinária, jurisprudencial, legislativa e documental, em base de dados internas ou externas, utilizando os diversos recursos disponíveis para a recuperação da informação, bem como do serviço de disseminação seletiva da informação;
VIII - acompanhar publicações no Diário Oficial da União e do Estado nos atos de interesse do Tribunal.

8 Art. 398. § 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

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.

Na sequência, remeter os autos ao Ministério Público de Contas para ciência desta decisão.

Decorrido o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, §2º, do Regimento Interno, e após, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para adoção dos encaminhamentos necessários, consoante solicitado no Despacho nº 135/24 - CGF (peça 12).

Cumpridas as formalidades legais, com fulcro no art. 398, § 1º, do Regimento Interno, determinar o encerramento do feito, remetendo-os à Diretoria de Protocolo para que promova o seu arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 21 de novembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente