



**GOVERNANÇA E CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:
PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA SEGREGAÇÃO DE
FUNÇÕES NAS LICITAÇÕES**

Marcos Vinícius de Jesus Miotto¹
Luis Felype Fonseca Costa²
Arthur Pires³

RESUMO: Este artigo tem como principal objetivo refletir acerca da importância e dos desafios na implementação do princípio da segregação de funções nas licitações realizadas no âmbito da Administração Pública. Busca-se, com isso, analisar o conceito e os desdobramentos da segregação de funções, especialmente a partir da verificação de suas vantagens e desvantagens, com destaque para eventuais obstáculos que podem ser encontrados, principalmente, em repartições públicas menores. Nesse sentido, a pesquisa se justifica diante da necessidade de contribuir para uma melhor organização e eficiência administrativa, evidenciando como tarefas claramente definidas e responsabilidades bem distribuídas podem melhorar o desempenho e a qualidade dos serviços públicos. Para tanto, o método empregado foi o dedutivo, associado às pesquisas bibliográfica e legislativa, com um tratamento qualitativo dos dados obtidos. Verificou-se que a implementação eficaz da segregação de funções exige um compromisso institucional robusto e a adoção de políticas claras que estabeleçam responsabilidades distintas para cada fase do processo licitatório. Conclui-se, ao final, que, apesar dos desafios, a segregação de funções é uma prática indispensável para assegurar a transparência e a integridade das licitações, contribuindo para a boa governança e a confiança da sociedade nos processos de contratação pública.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; Fraudes; Licitações; Responsabilidade; Segregação de funções.

**GOVERNANCE AND CONTROL OF PUBLIC PROCUREMENT: PERSPECTIVES
AND CHALLENGES IN IMPLEMENTING THE SEGREGATION OF DUTIES IN
BIDDING**

ABSTRACT: This article aims to reflect on the importance and challenges of implementing the principle of segregation of duties in public procurement within the scope of Public Administration. It seeks to analyze the concept and implications of the segregation of duties, particularly by examining its advantages and disadvantages, with emphasis on potential obstacles that may be encountered, especially in smaller public offices. In this regard, the research is justified by the need to contribute to better organization and administrative efficiency, highlighting how clearly defined tasks and well-distributed responsibilities can improve the performance and quality of public services. To this end, the method employed was deductive, combined with bibliographic and legislative research, and qualitative data analysis. It was found that the effective implementation of segregation of duties requires a robust

¹ Mestre em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Especialista em Direito Administrativo, Direito Público, Direito Digital e Compliance pelo Instituto Damásio Educacional. Professor universitário (Centro Universitário de Jales – UNIJALES). E-mail: marcosmiotto@hotmail.com.

² Graduando em Direito pelo Centro Universitário de Jales – UNIJALES. E-mail: luis.ffonseca@hotmail.com.

³ Graduando em Direito pelo Centro Universitário de Jales – UNIJALES. E-mail: arthurpires170@gmail.com.



institutional commitment and the adoption of clear policies that establish distinct responsibilities for each phase of the procurement process. In conclusion, despite the challenges, segregation of duties is an indispensable practice to ensure transparency and integrity in procurement, contributing to good governance and public trust in the contracting processes.

KEYWORDS: Public Administration; Fraud; Procurement; Responsibility; Segregation of duties.

1 INTRODUÇÃO

A licitação consiste em uma importante ferramenta na gestão transparente e eficiente dos recursos públicos, pois visa garantir a seleção justa e imparcial de fornecedores para a prestação de serviços ou fornecimento de bens à Administração Pública. No entanto, ao longo dos anos, esses processos têm sido frequentemente alvo de fraudes e corrupção, minando a integridade e a eficácia do sistema de compras e contratações públicas.

Nesse contexto, a segregação de funções emerge como uma abordagem estratégica para mitigar os riscos associados às práticas fraudulentas e corruptas nas licitações. Trata-se, nesse sentido, de uma prática consistente na distribuição de tarefas e responsabilidades às autoridades e agentes públicos de contratação, de modo a evitar que uma única pessoa ou grupo tenha controle absoluto sobre todo o processo.

Ao distribuir as responsabilidades de forma equitativa e transparente, a segregação de funções cria barreiras adicionais à prática de fraudes e corrupção, tornando mais difícil para os indivíduos ou grupos agirem de maneira indevida sem serem detectados. Além disso, essa abordagem promove uma cultura de prestação de contas e transparência dentro das organizações públicas, incentivando a conformidade com os mais altos padrões éticos e profissionais.

Todavia, alguns desafios surgem quando da implementação deste princípio setorial. Neste artigo, exploraremos a importância da segregação de funções como instrumento para o combate às fraudes e corrupção nas licitações públicas, refletindo acerca das problemáticas envolvendo o instituto e soluções para sua implementação bem-sucedida na defesa do patrimônio público.

Nesse sentido, no primeiro tópico, será abordado o conceito de licitação e seus princípios setoriais, com destaque para a segregação de funções e eficiência. Trata-se de uma abordagem necessária para a construção de uma base sólida e raciocínio coerente com a identificação das vantagens e desvantagens da segregação nas licitações.

Na sequência, o segundo tópico aborda, especificamente, a segregação de funções como princípio específico e setorial previsto na Lei n.º 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), oportunidade em que seus objetivos e fundamentos são explicitados.

Por fim, no terceiro e último tópico, são abordados os desafios que surgem quando se busca implementar, na prática, o princípio da segregação de funções, a fim de contribuir com soluções e estratégias que permitam superar essas barreiras e promover uma implementação eficaz deste princípio tão importante para as licitações.

Para tanto, o método de pesquisa utilizada foi o dedutivo, partindo-se de premissas gerais acerca da necessidade de se conferir higidez à licitação para analisar, especificamente, as contribuições da segregação de funções para a garantia de transparência nas contratações



públicas. Associado a este método, foram realizadas pesquisas bibliográfica e legislativa, com tratamento qualitativo.

2 A LICITAÇÃO COMO DESDOBRAMENTO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

As licitações desempenham um papel fundamental na estrutura da Administração Pública, na medida em que se constituem como instrumentos essenciais para a contratação de bens, serviços e obras pelo Estado em atendimento ao princípio da impessoalidade e da eficiência administrativa.

Em outros dizeres, as licitações são realizadas com vistas à garantir que o processo de contratação seja realizado de maneira transparente, competitiva e justa, promovendo a eficiência no uso dos recursos públicos. Desse modo, um de seus princípios orientadores é a indisponibilidade do interesse público, que assegura que os interesses coletivos prevaleçam sobre os individuais no âmbito da Administração Pública.

O princípio da indisponibilidade do interesse público estabelece que os gestores públicos devem agir sempre em prol do bem comum, buscando atender às necessidades e demandas da sociedade de forma equânime e justa. Assim, as licitações surgem como um mecanismo que materializa esse princípio, garantindo que as contratações públicas sejam realizadas de acordo com critérios objetivos e transparentes, evitando favoritismos, fraudes e desperdícios.

Ao promover a concorrência entre os fornecedores, as licitações asseguram que o Estado obtenha a melhor relação custo-benefício em suas aquisições. Isso não apenas otimiza a aplicação dos recursos públicos, mas também promove a confiança da sociedade na administração pública, reforçando a legitimidade das ações governamentais.

Além disso, não é demais ressaltar que, ao seguir procedimentos rigorosos e pré-estabelecidos na legislação de regência, as licitações criam um ambiente de previsibilidade e segurança jurídica, tanto para os órgãos públicos quanto para os participantes do processo licitatório.

Nesse sentido, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 14.133/2021) reforça essa importância ao introduzir mecanismos que aprimoram a transparência, a competitividade e a integridade dos processos licitatórios. Entre as inovações, destaca-se a segregação de funções, que impede a concentração de poder em uma única pessoa ou setor, minimizando riscos de fraudes e conflitos de interesse. Este é, portanto, o enfoque desta pesquisa.

Antes, contudo, de analisar o princípio da segregação de funções, refletindo acerca de suas vantagens e dos desafios atinentes à sua implementação, faz-se necessária a abordagem dos conceitos e princípios fundamentais relacionados ao procedimento licitatório, construindo, dessa forma, a base para a abordagem ora proposta.

Nas palavras de Di Pietro (2024, p. 363) a licitação é um procedimento administrativo por meio do qual determinado ente público, ao exercer sua função administrativa, convoca todos os interessados a apresentarem propostas, desde que cumpram as condições estabelecidas no edital, dentre as quais selecionará a que for considerada mais vantajosa para o interesse público, com vistas à celebração do contrato administrativo.

Desse modo, por parte da Administração Pública, há a criação de um instrumento convocatório, materializado pelo edital, que propicia o recebimento de propostas, a habilitação, a classificação, homologação e adjudicação do objeto pretendido, enquanto ao particular cabe



expressar suas propostas, dentro dos limites estabelecidos, e, sagrando-se vencedor, prestar a atividade da forma mais satisfatória possível preservando o que foi proposto e combinado.

No mesmo sentido, Horvath (2011, p. 67) expõe que a licitação é um procedimento administrativo inaugurado por edital, onde haverá estipulação de condições básicas para participação que vinculam ambos os lados. É o ato pelo qual a Administração Pública analisa as propostas apresentadas e deve fazer uma escolha da mais conveniente e eficaz para atingir o interesse público e abranger os princípios norteadores da atuação administrativa.

Da mesma forma, Bittencourt (2021, p. 66) define licitação como o “[...] procedimento adotado pela Administração Pública para a seleção da proposta mais vantajosa dentre as diversas apresentadas por particulares que possuam interesse de prestar serviços ou vender bens ao Estado”.

O fundamento para a realização das licitações se encontra no próprio texto constitucional, por meio do qual se estabeleceu os objetivos e princípios que servem como parâmetro para as contratações públicas. Dessa forma, o artigo 37, inciso XXI, que dispõe sobre esse procedimento, destaca a necessidade de sua realização para proporcionar igualdade de tratamento entre todos que tiverem interesse em participar da licitação, buscando, sempre a concretização do interesse público:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 1988).

Em vista disso, fica evidente que o dispositivo constitucional acima citado expõe como obrigatório o processo de licitação face os atos praticados pela Administração Pública brasileira. Ainda, ressalta-se que a norma constitucional possui uma eficácia limitada, tendo em vista que possui casos excepcionais que necessitam de uma previsão em lei.

Por essa razão, a própria Constituição Federal preceitua como competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitações, a rigor do que dispõe o artigo 22, inciso 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 [...]” (Brasil, 1988).

Em cumprimento ao disposto no texto Constitucional, foi editada a Lei n.º 8.666/1993, substituída em 2021 pela Lei n.º 14.133/2021, com 26 vetos ao projeto aprovado pelo Congresso, e que dispõe sobre Licitações e Contratos Administrativos. Com regras e princípios setoriais específicos, a legislação tentou aprimorar o procedimento para permitir maior eficiência e adaptação às novas demandas e necessidades da sociedade, em constante evolução.

A Lei n.º 14.133/2021, já em seu artigo 1º, estabelece a abrangência de sua incidência, ao dispor que se aplica aos “órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa”, bem como aos “fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública” (Brasil, 2021).

As empresas estatais, sejam elas empresas públicas ou sociedades de economia mista, não se subordinam à Lei n.º 14.133/2021, tendo em vista possuírem um regramento específico conferido pela Lei das Estatais (Lei n.º 13.303/2016), a rigor do disposto no artigo 1º, §1º, da



Lei n.º 14.133/2021 (Brasil, 2021). É dizer: elas precisam fazer licitações, já que integram a estrutura da Administração Pública, mas possuem lei de regência específica.

Em complemento, o artigo 2º prevê a aplicação da Lei n.º 14.133/2021, às alienações, concessões de direito real de uso de bens, compras, locação, “concessão e permissão de uso de bens públicos”, “prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados”, “obras e serviços de arquitetura e engenharia”, “contratações de tecnologia da informação e de comunicação” (Brasil, 2021).

Posto isso, fica evidente que o âmbito de sua incidência e aplicação revelam a importância das licitações enquanto ferramenta para a concretização da transparência, eficiência e igualdade (na verdade, isonomia) de condições em relação às contratações de obras e serviços por parte do Estado.

Essa constatação também pode ser realizada a partir da verificação de seus princípios norteadores. Isso porque, além de se sujeitar aos princípios gerais, expressos (artigo 37, caput, da Constituição – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e implícitos da Administração Pública, submete-se a uma principiologia específica e setorial, voltada especialmente para a proteção do patrimônio público.

Nesse sentido, Berwig (2019, p. 259) leciona que:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e sendo processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Estes princípios correlatos são princípios implícitos que podem ter alguma relação com o certame, como os princípios informadores do processo administrativo pelo fato de que a licitação é um tipo de processo.

A legalidade assegura que todos os atos administrativos relacionados às licitações sejam realizados em conformidade com a lei. Esse princípio garante que o processo licitatório siga as normas e regulamentos estabelecidos, prevenindo arbitrariedades e abusos de poder. A observância da legalidade promove a segurança jurídica e a confiança dos participantes no sistema de contratação pública (Bittencourt, 2021, p. 108).

A impessoalidade exige que a administração pública trate todos os interessados de forma igualitária, sem favorecimentos ou discriminações. Esse princípio assegura que as decisões sejam tomadas com base em critérios objetivos e não em preferências pessoais, garantindo que a seleção das propostas seja justa e baseada exclusivamente no mérito e na conformidade com as exigências do edital (Di Pietro, 2024, p. 371-372).

A moralidade implica que os atos administrativos devem estar de acordo com os princípios éticos e morais da sociedade. No contexto das licitações, isso significa agir com honestidade, integridade e transparência. A moralidade previne comportamentos corruptos e fraudulentos, promovendo um ambiente de confiança e respeito entre os participantes e a administração pública (Marinela, 2024, p. 421).

A publicidade assegura que todas as etapas do processo licitatório sejam transparentes e acessíveis ao público. Esse princípio exige a ampla divulgação dos editais, das decisões e dos resultados das licitações. A transparência decorrente da publicidade permite o controle social e o acompanhamento por parte da sociedade, evitando irregularidades e promovendo a accountability dos gestores públicos (Bittencourt, 2021, p. 109).

A eficiência busca a melhor utilização dos recursos públicos, garantindo que os processos licitatórios resultem na contratação mais vantajosa para a administração pública. Esse princípio incentiva a agilidade e a eficácia nos procedimentos, evitando desperdícios e atrasos.



A eficiência assegura que as aquisições e contratações atendam às necessidades públicas de maneira otimizada, beneficiando diretamente a sociedade (Marinela, 2024, p. 431).

Nohara (2023, p. 308) expressa a relevância de observar-se os princípios aplicáveis quanto a temática. A autora menciona que, anteriormente, com a vigência da Lei n.º 8.666/1993, derivados princípios eram abrangidos em seus artigos, tais como legalidade, impessoalidade, igualdade, dentre outros, frisando, não ser, ainda, um rol taxativo, mas sim, exemplificativo.

Com a nova legislação que foi editada, além dos princípios que já constavam na antiga legislação, passou-se a adotar mais quatorze princípios expressamente previstos. Os novos princípios resguardados pela Lei n.º 14.133/2021, estão dispostos em seu artigo 5º, determinando o seguinte:

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 (Brasil, 2021).

À luz do artigo 5º supra, o princípio da segregação de funções, objeto desta pesquisa, é o que merece maior atenção neste artigo, considerando a abordagem presente nesta produção. Este princípio é fundamental para a estruturação de processos administrativos que visam garantir a transparência, a integridade e a eficiência nas contratações públicas.

No contexto da nova Lei de Licitações, a importância desse princípio é ainda mais evidente, pois ele é essencial para a implementação de um sistema de governança robusto e confiável. Assim, o detalhamento deste princípio será o foco do próximo tópico, onde serão exploradas suas implicações práticas, os desafios de sua implementação e os benefícios que proporciona à administração pública.

3 A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES COMO INSTRUMENTO DE COMBATE A FRAUDES E DETECÇÃO DE IRREGULARIDADES NAS LICITAÇÕES

A segregação de funções atua como uma medida preventiva contra fraudes e conflitos de interesse, distribuindo responsabilidades entre diferentes agentes e setores da administração pública. Tal abordagem não só promove a especialização e a autonomia nas diversas fases do processo licitatório, como também fortalece os mecanismos de controle interno, assegurando que cada etapa seja realizada de forma independente e imparcial.

Bittencourt (2021, p. 114) leciona que referido princípio “[...] configura regra de controle interno que impõe que as funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização dos atos públicos sejam separadas, de modo a minimizar as oportunidades de agentes cometerem falhas ou fraudes no curso de suas obrigações funcionais”.

A segregação de funções é um princípio de controle interno que visa dividir as responsabilidades entre diferentes indivíduos ou grupos, de modo que nenhuma pessoa tenha controle absoluto sobre todas as fases de um processo. No contexto das licitações, isso significa que as etapas de planejamento, execução e fiscalização devem ser realizadas por pessoas ou departamentos distintos.

De igual modo, Silva (2013) aponta que a segregação de funções contribui para um “ambiente hígido de ‘policimento’ ostensivo-dissuasório”, já que as tarefas e atividades desempenhadas por um agente público de contratação serão fiscalizadas por um outro agente



público, contribuindo, dessa forma, para evitar que fraudes, irregularidades e outros atos ilícitos sejam ocultados.

Pode-se inferir, portanto, que aludido princípio é um dos pilares fundamentais para garantir a integridade, a transparência e a eficiência nos processos de licitação pública, já que se baseia na divisão de responsabilidades entre diferentes indivíduos ou departamentos dentro da administração pública, assegurando que nenhuma pessoa ou grupo tenha controle absoluto sobre todas as etapas de um processo licitatório, o que é essencial para prevenir fraudes, conflitos de interesse e erros que possam comprometer a lisura do processo.

Nessa perspectiva, observa-se a necessidade da segregação de função para que se consiga de forma mais precisa acompanhar todo o procedimento ocorra sem fraudes ou corrupções, uma vez que separando os deveres e responsabilidades dentre os mais diversos órgãos ou grupos sociais, evidencia-se a distribuição de poder, já que o controle ficará em cargo de várias pessoas em detrimento de apenas uma.

A segregação de funções consiste na separação das responsabilidades de autorização, aprovação, execução, controle e fiscalização nos atos que envolvem interesses públicos. Seu principal objetivo é evitar conflitos de interesse. Assim, é necessário repartir as funções de modo que cada uma tenha seus objetivos específicos, evitando que atividades sejam realizadas de maneira incompatível.

Nesse sentido, Nohara (2023, p. 317) estabelece que, com o advento da nova lei de licitações, entre os princípios e diretrizes de eficácia, que visam alcançar objetivos, fins e metas, destaca-se a segregação de funções. Observa-se que essa ferramenta proporciona um melhor gerenciamento dos assuntos no âmbito administrativo.

Nohara (2023, p. 317) ainda destaca que, com esse princípio, é proibido que o mesmo agente público atue simultaneamente em determinadas funções consideradas de risco, pois o objetivo é reduzir a possibilidade de indivíduos cometerem atos que possam ser classificados como erros ou fraudes.

De igual modo, Di Pietro (2024, p. 380) discorre que a segregação se trata de um inovação importante, desenvolvendo-se a partir de jurisprudências do TCU:

A inovação maior é a menção ao princípio da segregação de funções, que é de uso mais frequente pelos órgãos de controle, tendo se desenvolvido na jurisprudência do TCU. Ele é útil para separar as várias fases do procedimento da licitação. No artigo 7º, § 1º, da nova Lei, existe referência a esse princípio para torná-lo de observância obrigatória pela autoridade máxima do órgão ou da entidade ao promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da lei. A ideia é a de evitar atribuir aos mesmos servidores, na licitação, tarefas da fase preparatória (interna) e da fase externa (competitiva), ou de condução da fiscalização do contrato e de apuração de infrações contratuais em processos sancionadores. Na Lei nº 8.666, não aparecia a expressão segregação de funções, mas o artigo 9º já continha uma aplicação desse princípio, ao vedar a participação, direta ou indireta, na licitação ou na execução de obra ou serviço e no fornecimento de bens, do autor do projeto, básico ou executivo.

Com esses pontos, o momento atual vivenciado no cenário brasileiro, expõe que a transparência e eficiência é fundamental para uma administração pública gerencial, sendo nítido que a inserção da segregação de função pode contribuir para o andamento mais ético no processo licitatório.

É certo que essa ferramenta pode agir de forma estratégica evitando claros conflitos de interesses, tendo em vista que vários indivíduos vão gerir as etapas do processo, tornando pouco provável que os interesses pessoais de alguém seja levado em consideração. Ademais, o controle em relação à execução acaba aumentando de forma interna, assim como externamente,



visto que haveria, por exemplo, auditorias que conseguiriam analisar as divisões dos deveres, identificado eventuais falhas ou fraudes para poder-se responsabilizar de forma imediata e integral os responsáveis, além de elevar a responsabilidade dos agentes envolvidos mostrando cuidado em promover uma condução ética e moral do processo.

Carvalho Filho (2024, p. 204) enfatiza que a base para essa segregação está nos sistemas de controle interno e na análise das competências atribuídas aos indivíduos envolvidos no processo licitatório. O autor argumenta que quanto mais ampla for a segregação de funções, mais eficiente e seguro será o controle sobre suas origens e resultados, proporcionando respaldo à atuação dos administradores.

A partir desses aspectos, evidencia-se a necessidade de resguardar de forma concisa prevenção de eventuais fraudes, corrupção e falhas no processo, baseando-se na segregação de funções, tendo em vista que são contantes os riscos desses litígios acontecerem principalmente quando se parte de uma premissa de uma organização com poucos indivíduos sem a devida utilização desse mecanismo.

Dessa forma, a temática abordada na pesquisa propicia certa dificuldade de que ocorra atos ilícitos, uma vez que diversos grupos serão responsáveis pelas etapas do processo com ampla possibilidade de detecção de fraude e com um sistema de “pesos e medidas”, onde um indivíduo terá seu trabalho monitorado por outro de forma sucessiva, ocasionando um cruzamento entre os controles.

Diante dessa questão, a Lei n.º 14.133/2021 expressa em seu artigo 7º, seus incisos e o §1º, a garantia de que tal princípio será observado nas licitações a serem realizadas. Nesse sentido:

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:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§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 (Brasil, 2021).

Assim, é perceptível que o referido método traz benefícios na eficiência e qualidade das licitações, já que ao segregar-se as funções e etapas do processo, resultará, de forma consequente, em uma especialização de determinados grupos em respectivas áreas, com aumento na qualidade e competência dos referidos grupos, o que também diminui a possibilidade na incidência de erros já que a pluralidade de indivíduos é benéfica para a detecção de irregularidades.

Outrossim, é de fundamental importância que as equipes responsáveis por cada etapa do processo sejam amplamente qualificadas, pois, caso contrário, a segregação de funções pode não produzir resultados positivos. Sem uma equipe devidamente capacitada, a plena eficácia desse princípio pode ser comprometida, impossibilitando uma organização clara e essencial de todo o processo licitatório.



Considerando a extrema complexidade e os diversos requisitos envolvidos, é crucial que cada membro da equipe possua o conhecimento e as habilidades necessárias para desempenhar suas funções de forma competente e em conformidade com as normas estabelecidas.

A Lei n.º 14.133/2021 deixa evidente que as diferentes fases do processo devem ocorrer por meio de pessoas distintos evitando a concentração de função, onde o planejamento da licitação, incluindo a elaboração dos termos de referência, projetos básicos e executivos, deve ser realizado por profissionais ou equipes técnicas especializadas e responsáveis em suas respectivas áreas, além da necessidade de uma comissão de licitação que será responsável pela condução do processo licitatório (Brasil, 2021).

Nessa perspectiva, Betti (2024, p. 230) apresenta situações concretas da aplicação do princípio na prática, onde destaca a proibição de que determinados indivíduos desempenhem funções duplicadas. Por exemplo, não seria adequado que um servidor que participou da fase interna da licitação também integre a comissão de licitação.

O autor ilustra a falta de segregação de funções quando o chefe do setor de licitações e contratos participa da elaboração do projeto básico e, em seguida, atua como pregoeiro, ou quando o próprio pregoeiro e sua equipe, responsável pelo apoio à licitação, realizam o trabalho da comissão de recebimento de materiais (Betti, 2024, p. 230).

Esses exemplos ilustram de maneira contundente a necessidade de estabelecer uma separação clara e independente das responsabilidades em todas as etapas do processo licitatório. Tal medida é fundamental para mitigar a ocorrência de conflitos de interesse, pois impede que os mesmos indivíduos exerçam influência em múltiplas fases do procedimento, o que poderia comprometer a imparcialidade e a integridade do processo (Bittencourt, 2021, p. 115).

Com essa exposição, exemplificando-se o procedimento com uma aplicação concisa da segregação de funções, pode-se considerar o caso de uma obra pública como ilustração. Inicialmente, há a necessidade do planejamento da licitação, onde um grupo de engenheiros e técnicos elabora o projeto básico para a construção de um prédio de interesse público, definindo as especificações técnicas e os requisitos necessários.

Posteriormente, uma comissão de licitação composta por servidores de diferentes áreas, que não estiveram envolvidos no planejamento inicial, assume a responsabilidade de lançar o edital, conduzir as sessões públicas, e receber e analisar as propostas das empresas concorrentes. Este grupo garante a imparcialidade e a transparência do processo licitatório.

Após a adjudicação e a assinatura do contrato, outro grupo, distinto daquele responsável pelo planejamento e condução da licitação, assume a fiscalização da obra. Este grupo verifica se os serviços estão sendo realizados conforme o contrato especificado e seguindo as legislações pertinentes, assegurando a qualidade e a conformidade com as normas.

Portanto, a segregação de funções neste contexto é fundamental para garantir a lisura, a transparência e a eficiência do processo licitatório e da execução da obra pública, evitando conflitos de interesse e promovendo a adequada utilização dos recursos públicos. Vislumbra-se de forma clara a necessidade da aplicação concisa da segregação de funções em relação aos procedimentos públicos que envolvam o interesse de uma coletividade, para que a população e nem os envolvidos no procedimento licitatório sofram prejuízos.

Ante todo o exposto, ainda, existem diversas medidas estratégicas para que o Brasil possa ampliar a utilização da nova Lei de licitações n.º 14.133/2021. Dentre elas destaca-se a implementação da capacitação e treinamento de servidores públicos para que por meio de programas de treinamento contínuo, eles compreendam plenamente as novas normas e procedimentos, além de oferecer capacitação para fornecedores sobre como participar de



licitações públicas de acordo com a nova lei, esclarecendo os requisitos e procedimentos necessários (Marinela, 2024, p. 433-434).

Em adição, a modernização dos sistemas de compras públicas através das plataformas digitais pode ajudar, uma vez que permitem maior transparência e eficiência no processo, o que combinado com uma integração de dados que podem ser determinante para que os sistemas de licitação com outras bases de dados do governo estejam em conjunto para facilitar a verificação de informações e reduzir fraudes, cominada com um fortalecimento dos órgãos de controle das auditorias como o Tribunal de Contas da União (TCU) e as Controladorias Gerais dos estados e municípios. Nesse sentido, observa que o avanço da tecnologia e do meios digitais propicia também uma maior eficácia e segurança, mostrando ser um aliado no combate a proliferação de procedimento fraudulentos (Bittencourt, 2021, p. 115-116).

Nesse meio digital do procedimento licitatório, Silva *et al* (2021, p. 18) expressam que nessa visão do avanço da tecnologia face as informações, tanto o direito quanto o Estado devem adequar-se como forma de acompanhar esse avanço tecnológico. Os impactos causados pela expansão dos meios tecnológicos expõem a complexidade dos mais derivados direitos e na investigação e persecução de crimes cometidos nesses meios.

Constata-se, também, outras prerrogativas que podem ser abordadas, tais como o fomento da iniciativa privada em pequenas e médias empresas, proporcionando a criação de incentivos e facilidades para a participação de pequenas e médias empresas nas licitações, vindo a diversificar os fornecedores e promover a competitividade, o que combinado com uma simplificação de alguns procedimentos de licitação, reduzindo a burocracia e os custos administrativos tanto para o governo quanto para os fornecedores além de critérios de julgamento mais claros e objetivos, facilitando a análise e a comparação das propostas apresentadas e reafirmando a eficácia em uma segregação de funções mais sucinta (Silva *et al*, 2021, p. 18).

Todavia, é preciso pontuar alguns desafios que surgem quando se busca implementar, na prática, o princípio da segregação de funções, a fim de contribuir com soluções e estratégias que permitam superar essas barreiras e promover uma implementação eficaz deste princípio tão importante para as licitações.

4 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NAS LICITAÇÕES

A implementação do princípio da segregação de funções nas licitações públicas é essencial para garantir a transparência, a imparcialidade e a eficiência dos processos administrativos. No entanto, sua aplicação enfrenta uma série de desafios que exigem uma abordagem cuidadosa e estratégica, sendo este o propósito deste tópico.

Em primeiro lugar, é preciso destacar que a escassez de recursos humanos e materiais é um desafio comum enfrentado por muitas entidades públicas em todo o mundo. No contexto das licitações públicas, essa limitação pode ter um impacto significativo na capacidade de implementar uma segregação de funções eficaz. Quando uma organização não dispõe de pessoal em número suficiente ou de habilidades especializadas necessárias para realizar todas as etapas do processo licitatório, pode ser difícil designar equipes dedicadas a funções específicas (Reis; Santos, 2023, p. 19-20).

Por exemplo, a elaboração de um edital de licitação requer habilidades técnicas específicas, como conhecimento jurídico para redação precisa dos termos e condições contratuais, além de expertise técnica para estabelecer requisitos técnicos adequados. Se a equipe responsável por essa tarefa estiver sobrecarregada devido à falta de recursos humanos,



pode haver pressão para que indivíduos desempenhem múltiplos papéis, comprometendo assim a segregação de funções.

Além disso, a escassez de recursos materiais, como sistemas de tecnologia da informação adequados para apoiar o processo licitatório, pode dificultar ainda mais a segregação de funções. Por exemplo, um sistema de gerenciamento de contratos integrado pode facilitar a rastreabilidade e a supervisão das atividades realizadas por diferentes equipes em diferentes estágios do processo licitatório. No entanto, se uma organização não tiver acesso a tais recursos, pode ser mais desafiador implementar e monitorar efetivamente a segregação de funções (França *et al*, 2022, p. 18-19).

Também, a falta de recursos pode levar a uma sobrecarga de trabalho para os funcionários existentes, o que pode resultar em erros, omissões ou até mesmo práticas inadequadas. Quando as equipes estão sobrecarregadas, pode ser difícil para elas se concentrarem adequadamente em suas responsabilidades designadas, tornando ainda mais difícil garantir uma segregação clara de funções.

Logo, as restrições de recursos humanos e materiais representam um primeiro desafio significativo para a implementação da segregação de funções nas licitações públicas, o que exige, para sua superação, por exemplo, o investimento em capacitação e desenvolvimento de pessoal, bem como em sistemas e tecnologias adequadas para apoiar efetivamente o processo licitatório (Reis; Santos, 2023, p. 19-20).

Paralelamente, a resistência à mudança é um fenômeno comum em organizações onde existe uma cultura institucional enraizada, especialmente quando pensamos em servidores públicos efetivos já estáveis em seus cargos há vários anos, especialmente próximos à aposentadoria (França *et al*, 2022, p. 18-19).

Muitas vezes a resistência se sustenta no fato de os funcionários estarem acostumados com os procedimentos existentes e se sentirem confortáveis com a maneira como tudo sempre foi realizado, criando certo receio com relação à complexidade associadas à introdução de novas práticas (Santos; Vieira, 2023, p. 543).

Além disso, a resistência à mudança também pode ser alimentada por líderes ou gestores que se beneficiam do *status quo* ou que têm medo de perder poder ou controle com a introdução de novos processos. Eles podem ver a segregação de funções como uma ameaça ao seu domínio sobre o processo licitatório e, portanto, podem resistir a sua implementação (Lima; Albuquerque, 2022, p. 34).

Outro fator que contribui para a resistência à mudança é a falta de compreensão ou conscientização sobre os benefícios potenciais da segregação de funções. Se os funcionários não entendem por que a mudança é necessária ou como ela beneficiará a organização, é mais provável que resistam a ela (Santos; Vieira, 2023, p. 543).

Além disso, a cultura organizacional pode recompensar a conformidade com os processos existentes e penalizar a inovação ou a dissidência. Isso pode criar um ambiente onde os funcionários se sintam desencorajados a sugerir ou apoiar mudanças, mesmo que reconheçam a necessidade delas (França *et al*, 2022, p. 18-19).

Para superar a resistência à mudança, é importante envolver os funcionários desde o início e comunicar claramente os motivos e os benefícios da segregação de funções. Isso pode incluir fornecer treinamento e desenvolvimento para capacitar os funcionários a desempenhar novos papéis e responsabilidades, bem como criar uma cultura que valorize a inovação e a melhoria contínua.

Não é demais pontuar, também, que a implementação bem-sucedida da segregação de funções depende, necessariamente, da coordenação eficaz entre os diversos departamentos e



agentes envolvidos no processo, já que, quando há falta de comunicação e colaboração entre essas partes, podem surgir lacunas na supervisão e controle das atividades, o que abre espaço para a ocorrência de práticas inadequadas.

Por exemplo, se o departamento responsável pela elaboração do edital não se comunica adequadamente com a equipe encarregada de conduzir as sessões públicas de licitação, podem surgir discrepâncias entre os termos do edital e as discussões durante as sessões, o que pode resultar em confusão e desconfiança por parte dos licitantes. Da mesma forma, se a equipe de avaliação das propostas não compartilha informações de forma eficaz com a equipe encarregada de supervisionar o processo, podem ocorrer erros na avaliação das propostas ou até mesmo manipulações.

Além disso, a falta de comunicação pode dificultar a detecção de possíveis irregularidades ou fraudes durante o processo licitatório. Se os diferentes departamentos e agentes envolvidos não compartilham informações sobre suas atividades e descobertas, pode ser mais difícil identificar padrões suspeitos ou inconsistências nos documentos e relatórios apresentados pelas empresas concorrentes (França *et al.*, 2022, p. 18-19).

Para mitigar esses riscos, é essencial promover uma cultura de comunicação aberta e colaboração entre todos os envolvidos no processo licitatório. Isso pode incluir a designação de um coordenador ou ponto focal responsável por facilitar a troca de informações entre os diferentes departamentos e agentes, bem como a implementação de sistemas e ferramentas de comunicação eficazes.

Ademais, a licitação, por sua própria natureza, são muitas vezes caracterizados por sua complexidade e burocracia, o que pode representar um desafio significativo para a implementação eficaz da segregação de funções. A intrincada rede de procedimentos, regulamentações e exigências legais pode tornar difícil a identificação e a delimitação precisa das responsabilidades de cada indivíduo ou equipe envolvida no processo.

Por exemplo, durante a fase de elaboração do edital, pode ser complicado determinar claramente quem é responsável por cada seção específica do documento, especialmente em organizações onde as equipes são grandes e os processos são descentralizados. Isso pode levar à sobreposição de funções, onde múltiplos indivíduos ou equipes acabam assumindo responsabilidades semelhantes, resultando em confusão e potencialmente em erros.

Da mesma forma, durante a fase de avaliação das propostas, a complexidade dos critérios de seleção e os requisitos técnicos podem dificultar a supervisão eficaz das atividades realizadas pelas equipes de avaliação (França *et al.*, 2022, p. 18-19). Sem uma clara delimitação das responsabilidades de cada equipe ou indivíduo envolvido, pode haver lacunas na supervisão, permitindo a ocorrência de práticas inadequadas ou até mesmo fraudulentas.

Para mitigar esses desafios, é fundamental que as organizações desenvolvam procedimentos claros e diretrizes operacionais que definam claramente as responsabilidades de cada equipe e indivíduo envolvido no processo licitatório, incluindo a criação de organogramas detalhados, que ilustrem a estrutura organizacional e as linhas de autoridade dentro da organização, bem como a designação de supervisores ou coordenadores responsáveis por garantir o cumprimento dos procedimentos estabelecidos.

Além disso, a capacitação e o treinamento adequados dos funcionários envolvidos no processo licitatório são essenciais para garantir que compreendam suas responsabilidades e obrigações de forma clara e precisa, o que exige, por exemplo, a realização de workshops e seminários regulares sobre ética e conformidade, bem como a implementação de programas de certificação para garantir que os funcionários estejam atualizados com as últimas práticas e regulamentações em matéria de licitações públicas.



5 CONCLUSÃO

As licitações públicas são essenciais para garantir que a Administração Pública atue em conformidade com o princípio da indisponibilidade do interesse público, assegurando que os recursos do Estado sejam utilizados de forma eficiente, ética e transparente, em benefício de toda a sociedade.

Nesse sentido, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 14.133/2021) reforça a necessidade de segregação de funções como um mecanismo para garantir a integridade e a transparência dos processos licitatórios. Implementar esse princípio de maneira eficaz é fundamental para prevenir fraudes e promover a confiança nas instituições públicas.

A implementação bem-sucedida do princípio da segregação de funções nas licitações públicas é crucial para fortalecer a governança, promover a transparência e garantir a utilização eficiente dos recursos públicos. No entanto, como discutido ao longo deste artigo, esse processo enfrenta uma série de desafios que precisam ser cuidadosamente abordados para garantir sua eficácia.

Uma das principais questões é a estrutura organizacional das entidades públicas, que muitas vezes é marcada por limitações de recursos humanos e materiais, além de uma cultura institucional que pode resistir a mudanças. Para superar esse desafio, é essencial investir em capacitação e desenvolvimento de pessoal, bem como promover uma cultura de integridade dentro das organizações públicas.

Outro desafio significativo é a coordenação e comunicação entre os diferentes setores e agentes envolvidos no processo licitatório. A falta de integração e colaboração pode levar a lacunas na supervisão e controle das atividades, comprometendo a eficácia da segregação de funções. Portanto, é fundamental estabelecer canais de comunicação claros e eficazes, bem como promover uma cultura de cooperação entre os diferentes atores do processo.

Além disso, a complexidade e burocracia dos procedimentos licitatórios podem tornar difícil a identificação e delimitação precisa das responsabilidades de cada indivíduo ou equipe. Isso pode resultar em sobreposição de funções ou lacunas na supervisão, comprometendo a efetividade da segregação de funções. Assim, é importante simplificar e tornar mais transparentes os processos licitatórios, além de fortalecer os mecanismos de controle e supervisão.

É fundamental também promover uma cultura de responsabilidade e prestação de contas dentro das organizações públicas, incentivando os servidores a agir de acordo com os mais altos padrões éticos e profissionais, o que inclui a promoção da denúncia de práticas antiéticas ou ilegais, bem como a implementação de medidas disciplinares eficazes para lidar com casos de violação da segregação de funções.

Além disso, a colaboração entre os órgãos de controle externo, como os tribunais de contas e os órgãos de fiscalização, desempenha um papel importante na promoção da integridade e da transparência nas licitações públicas, já que essas entidades assumem um papel fundamental na identificação e prevenção de irregularidades, bem como na responsabilização daqueles que violam as normas e princípios estabelecidos.

Portanto, embora a implementação do princípio da segregação de funções nas licitações públicas possa enfrentar desafios significativos, é possível superá-los por meio de um esforço conjunto e abordagens estratégicas. Ao fortalecer a capacidade institucional, promover uma cultura de integridade e colaboração e fortalecer os mecanismos de controle e supervisão,



podemos garantir que os processos licitatórios sejam conduzidos de maneira transparente, imparcial e eficiente, em benefício de toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo**. Ijuí: Editora Unijuí, 2019.

BETTI, Bruno. (França *et al*, 2022, p. 18-19). Rio de Janeiro: Forense, 2024.

BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações passo a passo**: comentado, artigo por artigo, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 28 abr. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

FRANÇA, Mariana Carla Lima; *et al*. Dificuldades dos municípios na institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos. **Concilium**, [S. l.], v. 22, n. 6, p. 431–452, 2022. DOI: 10.53660/CLM-548-632. Disponível em: <https://www.clium.org/index.php/edicoes/article/view/548>. Acesso em: 09 jun. 2024.

HORVATH, Miriam V F. **Direito Administrativo**. Editora Manole, 2011.

LIMA, Lunara Farias; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Princípio da Segregação de Funções na Lei no 14.133/2021: A apropriação legal distorcida do entendimento do Tribunal de Contas da União e os efeitos para o controle da administração. *In*: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Transformações do direito administrativo**: controle de Administração Pública – diagnósticos e desafios. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022. p. 30-38.

MARINELA, Fernanda. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2023.



SILVA, Louise Silveira Heine Thomaz da; *et al.* **Direito Digital**. Porto Alegre: SAGAH, 2021.

REIS, Dayanne Mara Alves Silva. SANTOS, Braulio Oliveira dos. **As principais alterações instituídas pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e seus desafios para a gestão pública municipal**. 2023. 25 p. (Administração Pública - Administração). Instituição Federal do Espírito Santo, Afonso Claudio, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ifes.edu.br/handle/123456789/3802>. Acesso em: 02 jun. 2024.

SANTOS, Everton Mendes dos; VIEIRA, Felipe Nunes. As implicações geradas às compras públicas com a aprovação da nova Lei de Licitações e Contratos. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 9, n. 10, p. 527-545, out. 2023. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/11637/5252>. Acesso em: 04 jun. 2024.

SILVA, Magno Antônio. O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 128, set./dez. 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/68/71>. Acesso em: 09 jun. 2024.