

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS FACULDADE DE DIREITO
Programa de Pós-Graduação em Direito

Maria Luiza Melo de Paiva Martins

**A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO
MECANISMO DE ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO**

Belo Horizonte

2024

Maria Luiza Melo de Paiva Martins

**A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO
MECANISMO DE ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para a aprovação no Curso de Especialização em Contratações Públicas.

Orientadora: Maria Tereza Fonseca Dias

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

M386s Martins, Maria Luiza Melo de Paiva
A segregação de funções nas contratações públicas como mecanismo de enfrentamento da corrupção [manuscrito] / Maria Luiza Melo de Paiva Martins - 2024.
22 f.

Orientadora: Maria Tereza Dias Fonseca.
Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.
Bibliografia: f. 20-22.

1. Direito administrativo - Brasil - Teses. 2. Licitação pública - Teses.
3. Corrupção administrativa - Teses. I. Fonseca, Maria Tereza Dias.
II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 351.712.2(81)



ATA DA DEFESA DA MONOGRAFIA DA ALUNA MARIA LUIZA MELO DE PAIVA MARTINS

Realizou-se, no dia 30 de janeiro de 2025, às 10:30 horas, auditório Francisco Luiz no 16º andar, Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia, intitulada *A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO*, apresentada por MARIA LUIZA MELO DE PAIVA MARTINS, número de registro 2023711449, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Maria Tereza Fonseca Dias - Orientador (UFMG), Prof(a). Daniela Mello Coelho Haikal (UFMG).

A Comissão considerou a monografia:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 30 de janeiro de 2025.


Prof(a). Maria Tereza Fonseca Dias (Doutora)


Prof(a). Daniela Mello Coelho Haikal (Doutora)

A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO

THE SEGREGATION OF FUNCTIONS IN PUBLIC CONTRACTING AS A MECHANISM TO COMBAT CORRUPTION

Maria Luiza Melo de Paiva Martins¹

RESUMO

O estudo analisa se a implementação do princípio da segregação de funções, positivado no ordenamento jurídico brasileiro, pela Lei Federal nº 14.133/2021, direciona-se em prol do enfrentamento da corrupção nas contratações públicas. Para tanto, o trabalho possui enfoque na avaliação dos impactos e implicações práticas desse princípio, na preservação da integridade administrativa, mitigação de conflitos de interesses e prevenção de fraudes, tanto sob o viés de construção legislativa, quanto judicial, sobre o tema. Para a persecução do fim almejado pela presente pesquisa, foi adotado, como marco teórico, a unificação dos conceitos de segregação de funções trazidos por Guimarães e Sampaio, junto ao entendimento exarado por Justen Filho. Do ponto de vista metodológico, trata-se de pesquisa sob a vertente jurídico-dogmática, desenvolvida por meio da análise de conteúdos doutrinários, pareceres e legislações, no direito pátrio. Conclui-se que a segregação das funções, no processo de licitações e contratações públicas no Brasil, prevista na Lei Federal nº 14.133/2021, foi instituída como estratégia legislativa para preservar, tratar e combater a corrupção, mitigando conflitos de interesses e prevenindo fraudes e desvios.

Palavras-chave: Corrupção; Gestão Pública; Lei Federal nº 14.133/2021; Licitações Públicas; Segregação de Funções.

ABSTRACT

This study analyzes how the implementation of the Principle of Segregation of Functions, enshrined in the Brazilian legal system by Public Procurement Act (Act nº 14.133/2021), is geared towards combating corruption in public procurement. To this end, the study focuses on assessing the impacts and practical implications of this principle, preserving administrative integrity, mitigating conflicts of interest, and preventing fraud, both from a legislative and judicial perspective on the subject. To pursue the aim sought by this research, the unification of the concepts of corruption, segregation of functions brought by Guimarães and Sampaio, together with the understanding expressed by Justen Filho, was adopted as a theoretical framework. The methodological path will involve the analysis of doctrinal content, opinions, and legislation in national law, from a legal-dogmatic perspective. It will be presented, as a hypothesis, that the segregation of functions, in the public bidding and contracting process in Brazil, provided for in Public Procurement Act (Act nº 14.133/2021), was instituted as a legislative strategy to preserve, treat and combat corruption, mitigating conflicts of interest and preventing fraud and embezzlement.

Keywords: *Corruption; Act nº 14.133/2021; Public Procurement; Public Tenders; civil service employee regulations; prohibited personnel practices; Segregation of Functions.*

¹ Advogada, Especialista com Pós-Graduação *lato sensu*, em Direito Constitucional e Governança Pública, pela PUC/MG; e-mail: mluizamelomelo.adv@gmail.com;

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. CONCEITUAÇÃO DE CORRUPÇÃO	7
2.1 Conceito de corrupção.....	7
2.2 Corrupção e a Administração Pública	9
3. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NO BRASIL	9
3.1 Contexto político e jurídico para a Lei Federal nº 14.133/2021	10
3.2 A segregação de funções no direito estrangeiro	11
3.3 Adoção do princípio de segregação de funções no Brasil.....	12
4. IMPACTOS E IMPLICAÇÕES DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES	15
4.1 A segregação de funções no enfrentamento à corrupção	17
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	19

1 INTRODUÇÃO

A corrupção nas contratações públicas traduz-se como fenômeno global que compromete a eficiência, a integridade e a transparência da Administração Pública. Esse problema, ainda mais grave em países em desenvolvimento, fragiliza a confiança da sociedade nas instituições estatais.

No Brasil, os escândalos de corrupção têm impulsionado a criação de mecanismos normativos, para mitigar conflitos de interesses e prevenir fraudes.

A Lei federal nº 14.133/2021, que institui a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos no ordenamento jurídico brasileiro, positivou a implementação obrigatória do princípio da segregação de funções, como ferramenta para fortalecer a governança e a integridade administrativa.

Nesse sentido, o estudo visa analisar se a implementação do princípio da segregação de funções, positivado no ordenamento jurídico brasileiro, pela Lei Federal nº 14.133/2021, direciona-se em prol do enfrentamento da corrupção nas contratações públicas

Para tanto, foi analisada a construção normativa do instrumento – disposto, ao longo do tempo, na jurisprudência e, agora, na legislação administrativa – visando minimizar riscos associados à concentração de poder e promover maior controle sobre os processos licitatórios.

Importante ressaltar que o princípio da segregação de funções, previsto no artigo 5º, da lei

retromencionada, busca dividir competências e atribuições, entre diferentes agentes públicos, tendo como ideia central evitar que um único agente acumule funções incompatíveis entre si, como a elaboração, a fiscalização e a execução de contratos, garantindo maior transparência e eficiência nas contratações.

A positivação do instrumento também reflete uma tendência global observada em sistemas jurídicos estrangeiros, sendo que a escolha dos países citados, ao longo do trabalho, ilustra como diferentes sistemas políticos, econômicos e culturais podem adaptar o princípio da segregação de funções às suas realidades, evidenciando tanto a universalidade do conceito quanto à diversidade de sua aplicação.

O estudo proposto justifica-se pela necessidade premente de compreender e analisar as estratégias normativas recentemente adotadas pelo legislador brasileiro para o enfrentamento da corrupção e a defesa da probidade nas contratações públicas. Em cenário marcado por frequentes revisões legislativas e pela crescente complexidade dos mecanismos de controle, torna-se crucial investigar a fundamentação e as implicações do princípio da segregação de funções, especialmente no contexto da Lei Federal nº 14.133/2021.

A metodologia utilizada na corrente dissertação foi a vertente jurídico-dogmática, de forma a relacionar informações legislativas e jurisprudenciais, suportadas pela doutrina, com o objetivo de melhor aprofundar no tema central do estudo.

O marco teórico deste trabalho se encontra na conceituação do princípio da segregação de funções, conforme delineado por Guimarães e Sampaio (2022), que o definem como “um 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”, junto ao entendimento exarado por Justen Filho (2023), que aponta a segregação de funções como “a vedação à concentração de

atribuições em um único sujeito e a exigência do fracionamento do exercício de um poder decisório entre uma multiplicidade de agentes estatais”.

Como ponto de partida normativo primordial, traz a própria Lei de Licitações e Contratos, que introduz o princípio da segregação de funções, no ordenamento jurídico e estabelece que as funções suscetíveis a riscos, não podem ser atribuídas a um único agente público.

Inicialmente, o estudo discorre sobre a difícil conceituação de corrupção, bem como menciona sua estreita relação com a Administração Pública, de modo geral.

Em seguida, a abordagem é centrada no princípio da segregação de funções, de forma genérica, como sua evolução histórica, ao redor do mundo e sua adoção no Brasil, indicando as principais implicações de sua aplicação, no ordenamento jurídico brasileiro, e realizando correlação entre ele e o combate a corrupção.

Para tanto, crucial fundamentar o conceito de corrupção, a partir de análise doutrinária e normativa abrangente, razão pela qual foram exploradas perspectivas teóricas que caracterizam a corrupção como um fenômeno sistêmico, envolvendo influências ilícitas e práticas ilegítimas que comprometem a integridade administrativa.

Referida base conceitual, que passa a ser exposta a seguir, foi essencial para compreender a relação entre corrupção e governança pública, evidenciando a necessidade de mecanismos normativos que tratem e previnam esse problema estrutural.

2 CONCEITUAÇÃO DE CORRUPÇÃO

2.1 Conceito de corrupção

Um dos principais desafios na análise da corrupção, reside na complexidade de sua definição. Embora, aparentemente, trate-se de questão meramente semântica, a definição adotada para o termo exerce influência direta sobre os parâmetros a serem modelados e as métricas utilizadas para sua mensuração. A precisão conceitual, portanto, é fundamental para garantir a validade dos resultados em estudos sobre o tema, como no caso em comento.

Para a construção do presente trabalho, torna-se imprescindível, em um primeiro momento, abordar as principais definições encontradas na doutrina, sobre o conceito de corrupção. Referido levantamento permitirá a análise comparativa das abordagens existentes, de modo a identificar suas convergências e divergências.

Com base nessa fundamentação, será possível sintetizar a definição que melhor se alinhe aos objetivos e ao escopo teórico-metodológico deste estudo, estabelecendo um entendimento conceitual adequado, para os temas e hipóteses aqui propostos.

Sendo assim, sem o objetivo de exaurir as definições trazidas por autores de referência sobre o tema, levantam-se aqui cinco pontos de partida pertinentes... A corrupção é compreendida como:

[...] o uso indevido das esferas oficiais para a obtenção de resultados não oficiais, para vantagens pessoais ou benefício de uma empresa ou partido político. Ela pode ocorrer dentro de organizações públicas ou privadas, pode dizer respeito a atitudes omissas ou outras que pedem uma comissão, pode ser interna a uma organização ou envolver seus clientes. De maneira análoga a outros problemas sociais tais como a poluição ou uma epidemia, a corrupção admite gradações. Ela se encontra presente em quase todas as partes e seu alcance e dano social vai diferir de caso para caso. (Klitgaard, 1995, p. 252)

[...] um comportamento desviante de parte dos servidores públicos, eleitos ou não, que vise a obtenção de recursos para a promoção do bem-estar de um determinado indivíduo ou grupo ou que vise atingir um objetivo político através do mau uso da autoridade ou dos recursos provenientes de tal posição. (Gingerich, 2006, p. 12)

O Dicionário de Política de Bobbio, Mateucci e Pasquino, por sua vez, define o termo como:

[...] uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima (...). É uma alternativa da coerção, posta em prática quando as duas partes são bastante poderosas para tornar a coerção muito custosa, ou são incapazes de a usar. (Bobbio, Mateucci e Pasquino, 1991, p. 292)

Outro autor que exerceu influência sobre estudos subsequentes e se destacou como um dos precursores no tema é Samuel Huntington. Sua última formulação teórica teve impacto substancial na análise e compreensão dos padrões de comportamento corrupto. Segundo o autor:

[...] a corrupção, como a violência, ocorre quando a ausência de oportunidades de mobilidade fora da política se combina com a exigência de instituições frágeis e inflexíveis, canalizando energias para o comportamento político desviante. (Huntington, 1975, p. 80)

Em Zaffaroni se encontra a seguinte definição:

Por corrupção deve-se entender a relação que se estabelece entre uma pessoa com poder decisório estatal e uma outra pessoa que opera fora deste poder. O objetivo desta relação é uma troca de vantagens, onde ambas obtêm incremento patrimonial, em função de um ato (ou omissão) da primeira pessoa em benefício da segunda. (Zaffaroni, 1990, p. 371)

A análise das diversas conceituações, incluindo as definições de Klitgaard, Gingerich, Huntington e Zaffaroni, permite construir o entendimento da corrupção tanto como desvio comportamental, quanto como forma de influência ilícita, que envolve relações de troca entre atores estatais e privados.

Referidas perspectivas ressaltam a natureza multifacetada da corrupção, evidenciando aspectos culturais e estruturais que facilitam seu desenvolvimento.

Assim, a definição adotada no presente artigo consolida essas abordagens, integrando dimensões sistêmicas e institucionais que condicionam práticas corruptas, proporcionando base teórico-metodológica robusta, adequada aos objetivos de análise crítica e ao rigor científico deste artigo, permitindo a compreensão mais profunda e fundamentada do fenômeno da corrupção. Neste contexto, a segregação de funções emerge como mecanismo fundamental para mitigar referidos riscos, uma vez que, como se verá adiante, distribui responsabilidades e controles entre diferentes agentes ou unidades, dificultando a concentração de poder e, conseqüentemente, a ocorrência de falhas e fraudes.

Para a persecução do fim almejado pela presente pesquisa, será adotada a unificação dos conceitos de corrupção trazidos no Dicionário de Política, de Bobbio, Mateucci e Pasquino, que define o termo como “uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima”, junto ao entendimento exarado por Schilling, quanto ao tema ora posto em discussão, que, para tanto, recupera autores como Huntington e Zaffaroni, concluindo tratar a corrupção de:

[...] um conjunto variável de práticas que implica trocas entre quem detém poder decisório e quem detém poder econômico, visando à obtenção de vantagens – ilícitas, ilegais ou ilegítimas – para os indivíduos ou grupos envolvidos.

A autora enfatiza, conforme já apontado por Huntington e Zaffaroni, que o fenômeno da corrupção possui características de uma transação, o que evidencia seu aspecto econômico.

Compreender a corrupção como fenômeno com dimensões políticas e econômicas é um requisito essencial, para alcançar uma definição mais abrangente e passível de maior aplicabilidade analítica e prática.

2.2 Corrupção e a Administração Pública

É essencial compreender a corrupção como problema de caráter cultural, vez que, em sua dimensão sistêmica, afeta diretamente os setores administrativos. Aqueles envolvidos em referidas práticas tendem a agir de maneira desvirtuada e abusiva, comprometendo a integridade da Administração Pública.

De acordo com Fochezatto e Ribeiro (2013), episódios recorrentes no Brasil, que vão desde o desvio de recursos públicos, ao nepotismo, passando por fraudes em licitações e compra de votos, demonstram o quanto a corrupção pode impactar níveis de governança e o desenvolvimento do país. Esse aspecto provoca reflexos tanto na esfera econômica quanto na social, prejudicando a confiança da população nas instituições e exacerbando as desigualdades.

Garcia e Alves sustentam que:

Especificamente em relação à esfera estatal, a corrupção indica o uso ou a omissão, pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma. Desvio de poder e enriquecimento ilícito são elementos característicos da corrupção. (Garcia e Alves, 2005, p. 5)

Para Rister (2016), um dos principais fatores que perpetuam a corrupção na Administração Pública brasileira é uma cultura histórica de impunidade. De acordo com a autora, durante décadas, práticas corruptas foram toleradas ou sofreram irrisórias consequências, criando um ciclo vicioso que contribuiu para sua persistência.

Contudo, nas últimas décadas, o Brasil tem buscado fortalecer o combate à corrupção e aprimorar a gestão pública, muitas vezes influenciado por compromissos assumidos em convenções internacionais e pela necessidade de modernizar suas práticas administrativas. Embora não haja comprovações diretas de que leis como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021) e a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) tenham sido editadas sob pressão internacional, é inegável que essas legislações estão alinhadas a padrões globais estabelecidos em convenções como a Convenção da ONU contra a Corrupção (Convenção de Mérida), a Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA) e a Convenção da OCDE contra o Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros.

Esses marcos legais, junto a outras medidas como a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), refletem uma resposta tanto às demandas internas por maior transparência quanto às expectativas de parceiros internacionais e investidores. A Nova Lei de Licitações, em especial, busca modernizar e consolidar normas para promover maior eficiência e integridade nas contratações públicas, em consonância com princípios de governança e *accountability* defendidos em fóruns internacionais.

Todavia, a efetividade dessas legislações não se limita à sua formulação normativa, mas está diretamente vinculada à implementação de mecanismos administrativos que assegurem sua aplicação concreta. Entre esses instrumentos destaca-se a segregação de funções, que constitui princípio fundamental no âmbito do controle interno e da governança pública. Ao atribuir responsabilidades de forma descentralizada e estabelecer barreiras institucionais contra a acumulação de poderes em um único agente ou setor, a segregação de funções atua como um dispositivo preventivo contra fraudes, abusos de poder e outros atos ímprobos.

Nos próximos tópicos, serão examinados os fundamentos técnicos e operacionais da segregação de funções, enfatizando seu papel estruturante na mitigação de riscos de corrupção e no resguardo da moralidade administrativa.

3 A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NO BRASIL

3.1 Contexto político e jurídico para a Lei Federal nº 14.133/2021

A Lei Federal nº 14.133, sancionada, promulgada e publicada no dia 1º de abril de 2021, teve sua origem no Congresso Nacional, especificamente, no Senado Federal, em maio de 2013, quando se deu a criação, pelo Ato do Presidente do Senado Federal nº 19, de 28 de maio de 2013, da Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993).

De acordo com Vitor Amorim, nomeado Assessor Técnico da Comissão Especial de Modernização da Lei de Licitações:

A partir do ato de constituição da referida Comissão Temporária, é importante observar que o escopo inicial do colegiado seria “debater e apresentar proposta de atualização e modernização da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”. Ou seja, não havia uma intenção inicial no Senado Federal de se propor uma “nova” lei de licitações, substituindo, por completo, a famigerada Lei nº 8.666/1993. (Amorim, 2022)

Conforme informações do Senado Federal (2013), o resultado inicial desse trabalho foi a elaboração do PLS nº 559/2013, cujo texto sofreu alterações significativas durante sua tramitação no Senado Federal, sendo aprovado em 2016 e encaminhado para apreciação na Câmara dos Deputados.

Ao chegar à Câmara, o projeto foi submetido à análise de uma comissão especial, responsável por incorporar emendas e promover ajustes estruturais no texto. Essa etapa incluiu debates técnicos, audiências públicas e discussões parlamentares que resultaram em um substitutivo aprovado em Plenário. Após a consolidação do texto e sua aprovação, o projeto retornou ao Senado Federal para deliberação final.

A fase conclusiva da tramitação no Senado foi marcada pela excepcionalidade imposta pela pandemia da COVID-19, que limitou o funcionamento ordinário das comissões permanentes. Assim, o texto foi analisado diretamente em Plenário, sob a relatoria do Senador Antônio Anastasia, que realizou ajustes de redação e organização sistemática antes de sua aprovação final. A redação definitiva foi encaminhada à Presidência da República em 2021, culminando na sanção da Lei nº 14.133/2021, com vetos a dispositivos específicos.

Os vetos presidenciais, que refletiam questões jurídicas e políticas, foram posteriormente submetidos ao Congresso Nacional, sendo alguns deles derrubados em votação. As disposições vetadas, após a promulgação pelo Presidente da República, passaram a integrar a nova lei, encerrando formalmente o processo legislativo.

Esse percurso legislativo, consubstanciado em oito anos, evidencia a complexidade de atribuir uma vontade unívoca ao legislador, considerando a multiplicidade de agentes, interesses e contextos envolvidos., tendo sido a norma editada a fim de se adequar à evolução contínua das práticas de contratação pública, estabelecendo marco normativo voltado para a modernização e aprimoramento dos processos licitatórios, com vistas à maximização da eficiência operacional, incremento da transparência administrativa e especificamente orientada com os princípios de gestão pública responsável e economicidade.

Dentre relevantes inovações abarcadas, encontra-se a ideia de profissionalização dos agentes envolvidos no processo de contratação e fiscalização, promovendo uma cultura de segregação de funções, principal tema a ser tratado no presente trabalho.

3.2 A segregação de funções no direito estrangeiro

A segregação de funções, na Administração Pública, principal tema a ser tratado no presente artigo, constitui princípio normativo aplicado em diversas nações ao redor do mundo, especialmente em sistemas que priorizam a eficiência, a transparência e o controle sobre a gestão dos recursos públicos.

Apesar da identificação de diferentes abordagens adotadas, em razão das particularidades dos sistemas jurídicos e administrativos de cada País, o desígnio do mecanismo é uniforme: mitigar conflitos de interesse, prevenir fraudes e evitar abusos de poder, por meio da independência de competências e atribuições, entre diferentes agentes ou órgãos.

Nos Estados Unidos da América, citado no presente trabalho, por seu papel de liderança global e por ser referência na criação de normas rigorosas de controle interno, o princípio é aplicado, principalmente, por meio de regulamentações federais, em agências públicas, como o *Budget and Accounting Act* (Lei do Orçamento e Contabilidade Norte-Americano), responsável por criar o *Government Accountability Office (GAO)*, principal órgão de controle local, responsável por realizar auditorias e avaliações das atividades e programas do governo federal, que recomenda práticas que segregam as funções de autorização, execução, registro e revisão das transações públicas, o que reduz, significativamente, a probabilidade de irregularidades e aumenta a responsabilização dos agentes governamentais, conforme tratado no *Standards for Internal Control in the Federal Government*. (Estados Unidos: GAO, 2014).

Já na União Europeia, que representa um bloco de países com regulamentações abrangentes, bem estruturadas e costumeiramente replicadas, a segregação de funções é integrada aos regulamentos financeiros e à contratação pública aplicável a todos os Estados-membros. A *Diretiva 2014/24/UE*, que rege os contratos públicos, estabelece que diferentes etapas do processo licitatório — como elaboração dos requisitos, avaliação das propostas e supervisão dos contratos — devem ser realizadas por entidades ou indivíduos distintos. Essa segmentação é essencial, para garantir a igualdade de condições entre os participantes e a proteção contra favorecimentos ou corrupção.

No Reino Unido, reconhecido por sua tradição administrativa sólida, que reforça o controle descentralizado na gestão de recursos públicos, o princípio é fortemente aplicado por meio de normas como o *HM Treasury's Management Public Money* (Reino Unido, 2023), por meio do qual o governo inglês exige que as responsabilidades sejam divididas entre diferentes partes, para garantir que ninguém tenha controle total sobre um processo financeiro ou administrativo.

A *Lei de Governança Pública, Desempenho e Responsabilidade de 2013* (Lei PGPA), da Austrália, ilustra um modelo consolidado em um país de *common law* e obriga as entidades públicas a implementarem sistemas de controle interno que asseguram a segregação de funções, prática que se aplica às áreas de gestão financeira, contratação pública e gestão de riscos, com o objetivo de prevenir irregularidades e melhorar a eficácia das operações.

Países asiáticos como o Japão e a Coreia do Sul, que representam os avanços em governança corporativa no setor público da Ásia, também adotam o princípio, especialmente, em suas políticas de governança corporativa no setor público. Na América Latina, por fim, embora a prática seja menos consolidada em algumas nações, países como Chile e Uruguai têm avançado na implementação de sistemas que se alinham aos padrões internacionais de controle interno e segregação de funções, sendo exemplos de países em desenvolvimento que estão avançando para alinhar suas práticas administrativas aos padrões internacionais, apesar das dificuldades regionais.

Em todos esses contextos administrativos, a segregação de funções desempenha um papel essencial como mecanismo de controle interno, prevenindo que uma única pessoa ou entidade concentre poder suficiente para comprometer a integridade do sistema.

De acordo com o Tribunal de Contas da União, mencionada separação fortalece os sistemas administrativos e evita acúmulos prejudiciais de poder (Silva, 2013). Além disso, a Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso (CGE-MT) enfatiza que a segregação de atividades conflitantes minimiza os riscos operacionais e aumenta a transparência (CONACI, 2020).

3.3 Adoção do princípio da segregação de funções no Brasil

A nova Lei de Licitações trouxe relevantes inovações ao estabelecer novos paradigmas e fortalecer princípios fundamentais, como o planejamento estratégico, a transparência e a publicidade, os quais devem ser observados de forma contínua. Dentre elas, encontra-se a ideia de profissionalização dos agentes envolvidos no processo de contratação e fiscalização, promovendo a cultura de segregação de funções, elencando-a como princípio inerente à aplicação da norma, conforme determinado por seu art. 5º².

O seu conteúdo e alcance também foi devidamente delineado pelo legislador, conforme se observa do §1º, do art. 7º, *in verbis*:

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. (Brasil, 2021).

O princípio em questão assegura a distribuição equilibrada das funções entre os servidores públicos que compõem a Administração. Seu propósito fundamental é evitar a concentração desproporcional de atribuições e competências em número reduzido de agentes, promovendo a divisão mais racional e eficiente das responsabilidades.

Ao descentralizar funções e poderes de maneira mais ampla, a segregação de funções reduz os riscos inerentes à centralização, como o abuso de poder ou falhas sistêmicas. Essa prática fomenta a transparência e a imparcialidade no âmbito administrativo, alinhando-se aos pilares da boa governança e da eficiência na prestação do serviço público.

No âmbito infraconstitucional, o artigo 12, do Decreto nº 11.246/2022, que regulamenta o disposto no §3º, do art. 8º, da Lei nº 14.133/2021, 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, trouxe o conceito do princípio em análise, bem como critérios para sua aplicação:

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

² 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).

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. (Brasil, 2022)

A título de ilustração e esclarecimento conceitual, acerca da segregação de funções, cita-se Guimarães e Sampaio:

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. (Guimarães; Sampaio, 2022, p. 29)

Bem como Justen Filho:

O princípio da segregação de funções reflete a concepção da limitação do poder pelo próprio poder. Implica a vedação à concentração de atribuições em um único sujeito e a exigência do fracionamento do exercício de um poder decisório entre uma multiplicidade de agentes estatais. [...]

A segregação de funções implica o fracionamento do exercício das atribuições inerentes a essa competência e a sua distribuição entre órgãos e agentes diversos. Há uma redução da concentração de atribuições e a pluralidade de sujeito envolvidos propicia a redução do poder individual, ampliando-se os mecanismos de controle da atividade administrativa. (Justen Filho, 2023, p. 131-132).

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União sedimentou no Acórdão 5.615/2008 - 2ª Câmara:

1.7.1. [...] o princípio de segregação de funções que consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor. (TCU. Acórdão nº 5.615/2008 – 2ª Câmara).

A implementação deste preceito normativo tem como objetivo principal mitigar ou eliminar o risco de erros e sua eventual ocultação, além de prevenir conflitos de interesse, fraudes ou práticas ilícitas. Essa medida busca salvaguardar os pilares da moralidade, isonomia e legalidade, considerados essenciais para a execução regular e legítima dos atos administrativos.

Nota-se que o Tribunal de Contas da União tem aplicado o princípio mesmo antes de sua concretização normativa, evidenciando que sua incorporação ao sistema jurídico brasileiro resulta da uma evolução gradual de entendimentos, especialmente no contexto das contratações públicas. Cita-se alguns exemplos:

Acórdão TCU nº 686/2011 – Plenário:

Não designar, para compor comissão de licitação, o servidor ocupante de cargo com atuação na fase interna do procedimento licitatório.

CGU, Relatório nº 174805/2005:

Considera-se falta de segregação de funções, o Chefe do Setor de Licitações e Contratos elaborar o projeto básico e atuar no processo como Pregoeiro.

[...]

Considera-se falta de segregação de funções quando o pregoeiro e a equipe de apoio à licitação realizam trabalhos de comissão de recebimento dos materiais.

Acórdão TCU nº 3.281/2008 – 1ª Câmara:

Devem ser designados servidores diferentes para as funções de suprimento e responsável pelo atestado das despesas realizadas nas prestações de contas, em observância ao princípio da segregação de funções, de modo que o agente público que ateste a realização da despesa não seja o mesmo que efetue o pagamento.

Acórdão TCU nº 4.701/2009 – 1ª Câmara:

A administração não deve nomear, para a fiscalização e acompanhamento dos contratos, servidores que tenham vínculo com o setor financeiro da unidade, sobretudo, aqueles que são diretamente responsáveis pelo processamento da execução da despesa.

Acórdão nº 1.375/2015 – Plenário:

É vedado o exercício, por uma mesma pessoa, das atribuições de pregoeiro e de fiscal do contrato celebrado, por atentar contra o princípio da segregação das funções.

Acórdão nº 3.381/2013 – Plenário:

A atribuição, ao pregoeiro, da responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às atribuições de sua estrita competência afronta o princípio da segregação de funções adequado à condução do pregão, inclusive o eletrônico, e não encontra respaldo nos normativos legais que regem o procedimento.

Complementando o entendimento, o Acórdão nº 3.031/2008-TCU-1ª Câmara, ressalta a impossibilidade de se “[...] permitir que um mesmo servidor execute todas as etapas da despesa, [isto é] as funções de autorização, aprovação de operações, execução, controle e contabilização”. Não resta dúvida, portanto, que o princípio recai sobre o servidor público.

É possível perceber, dessa maneira que o que se pretende é evitar que um único agente acumule as funções de execução e fiscalização dos atos por ele próprio praticados, situação capaz de suscitar dúvidas, quanto à imparcialidade e à equidade de referidos atos.

Observe-se que, os julgamentos supramencionados tratavam-se de denúncias ou representações relacionadas a irregularidades advindas de processos licitatórios, tratando sobre a possibilidade ou não de exclusão de responsabilidade de servidores envolvidos, sendo que o princípio da segregação de funções é mencionado como mecanismo preventivo e não punitivo, considerando-se que, sempre que apontado, o princípio ora posto sob debate aparece como indicação e/ou recomendação, da Corte de Contas, ao órgão ou Município denunciado, a fim de se evitar a reincidência de casos similares.

Configura-se, portanto, como principal propósito do instrumento, a mitigação de riscos inerentes à gestão pública, com foco na redução de erros e na minimização de falhas na detecção de procedimentos irregulares, prevenindo, ainda, desperdícios e garantir revisões e avaliações criteriosas das condutas administrativas. Caso, ainda assim, ocorra qualquer infração, a imposição de sanções será promovida pelos órgãos disciplinares ou judiciais competentes, dependendo de outros mecanismos de responsabilização e fundamentando-se nas evidências de irregularidades constatadas e na gravidade da conduta imputada ao gestor.

4. IMPACTOS E IMPLICAÇÕES DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

Os artigos jurídicos, as obras literárias e a jurisprudência mencionados, ao correr de todo o presente trabalho, demonstram que, atualmente, muito se tem discutido a respeito dos limites e das implicações do princípio da segregação de funções, na estrutura administrativa. Isso porque esse, ao estabelecer uma divisão clara de atribuições e responsabilidades, tem o potencial de grande influência sobre os processos decisórios e os mecanismos de controle interno.

A discussão aclara a relevância de examinar a aplicação prática do princípio, sob a ótica científica e jurídica, considerando seus impactos, tanto na eficiência administrativa, quanto na garantia da integridade institucional.

O respeito à integridade nos procedimentos de compras públicas deve ser desenvolvido em harmonia com a adoção de medidas que assegurem a eficiência administrativa, considerada um princípio constitucional fundamental. Nesse contexto, a integridade abrange a transparência e a regularidade dos processos, prevenindo práticas ilícitas e promovendo a equidade entre os participantes. Por sua vez, a eficiência visa a realização dos atos administrativos com a máxima qualidade, competência e eficácia, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma otimizada e em benefício do interesse coletivo.

Segundo Di Pietro:

[...] o princípio da eficiência apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organiza, estruturar, disciplinar a administração pública, e com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público. (Di Pietro, (2002, p. 83).

Já Meirelles, fundamenta que o princípio da eficiência se caracteriza como:

[...] o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”, e acrescenta que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração”. (Meirelles, 1996, p. 90)

Segundo o Manual de Controle Interno do Poder Executivo Federal, ainda em atenção ao princípio e à garantia da integridade dos procedimentos de compras públicas:

[...] a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.

É sabido que o princípio da segregação de funções, como qualquer outro, não possui caráter absoluto, razão pela qual sua aplicação deve ser analisada de forma contextual, considerando as especificidades das estruturas organizacionais envolvidas.

Nesse sentido, ao aplicá-lo, o administrador deve realizar a análise detalhada do caso concreto, evitando interpretação literal e restritiva da norma aplicável. O princípio não deve ser tratado como um fim em si mesmo, mas sim adotado de maneira sistêmica, em consonância com os demais princípios que regem as licitações e os contratos. Essa abordagem busca fortalecer a moralidade e a probidade administrativa, sem negligenciar a eficiência e o interesse público, que especificam os objetivos centrais do procedimento licitatório.

Além disso, é essencial proceder a avaliação de custo-benefício para garantir que a implementação da segregação de funções esteja em conformidade com o princípio constitucional da eficiência, que norteia a Administração Pública. Essa análise permite alcançar um equilíbrio adequado entre o controle interno e a funcionalidade prática das atividades administrativas.

Em determinadas situações, no entanto, devido a restrições no quadro de pessoal, pode ser necessário acumular funções em etapas distintas do procedimento de contratação pública. Ainda que, sob a ótica das disposições mencionadas, a segregação de funções seja uma opção preferível, a acumulação deverá ser devidamente justificada. Nessas situações, é crucial apresentar fundamentos claros que expliquem as razões práticas para essa decisão, como as limitações do quadro de pessoal e a inviabilidade de adotar alternativas. Além disso, é recomendável reforçar os mecanismos de controle interno existentes para mitigar riscos e garantir a lisura do processo.

Lembrando as diretrizes da Lei de Introdução às Normas de Direito brasileiro, alterada pela Lei nº 13.655/2018:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente (Brasil, 2018)

Logo, ainda que o aspecto conceitual deixe de representar obstáculo, a interpretação do princípio em exame deve ser alinhada aos aspectos contextuais que influenciam sua aplicação prática.

Entre esses aspectos, destacam-se o uso de ferramentas tecnológicas, a estruturação dos processos administrativos da gestão pública e as particularidades do contexto socioeconômico vigente, abordagem integrada que permite a aplicação mais eficiente e adaptada à realidade administrativa.

É inegável que o ordenamento normativo, concebido de forma essencialmente geral e abstrata, projete um cenário ideal que nem sempre encontre correspondência com as contingências e limitações práticas enfrentadas pela Administração Pública no plano concreto.

Além disso, é relevante destacar a desproporcionalidade estrutural entre os órgãos demandantes, distribuída entre os diferentes entes federativos. Não se mostra razoável exigida, de maneira tributária, a adoção dos mesmos mecanismos por entes e entidades que apresentem realidades tão distintas.

Daí que se deve refletir se a estipulação de diversos instrumentos e mecanismos – dentre eles o aqui mencionado –, segmentados em distintas diretrizes e pormenores, de forma geral, objetiva, indiscutivelmente, auxilia a contratação de bens e serviços, o controle de prazos e a transparência das contratações, mitigando riscos relativos ao atraso nos processos de contratações.

Entretanto, essa mesma imposição geral, analisada sob a ótica de um órgão demandante de menor porte, estrutura física e de pessoal e condições financeiras pode, em contrapartida, acabar por burocratizar e dificultar a obtenção do principal objetivo legislativo, qual seja, garantir a entrega efetiva e eficiente do bem e/ou produto à população, atingindo-se, de fato, ao interesse público local.

Há de se mencionar, então, a necessidade de se trazer à baila o princípio da equidade, no âmbito das contratações públicas.

Se o objetivo final do legislador é garantir que as diferentes coletividades (financeiras, territoriais, estruturais, pessoais etc.) desfrutem dos serviços prestados pela Administração Pública local, de forma efetiva, não se pode deixar de considerá-las, no conduzir do certame.

Nesse diapasão, a equidade significaria, também, impor obrigações distintas, a executantes distintos, de forma que ambos possam ter acesso aos mesmos resultados – interesse público local –, sendo referida premissa fundamental para validar-se, verdadeiramente, as diversidades alocadas no Brasil e as contratações passarem a ser, de fato – e individualmente –, efetivas.

Superados os pontos de controvérsias, a respeito da aplicação do princípio da segregação de funções, evidenciando-se a possibilidade estrutural administrativa de sua implementação, constata-se que essa, no âmbito das licitações públicas e das contratações administrativas, constitui instrumento fundamental, para o fortalecimento da probidade e da eficiência na gestão pública, sendo certo que, ao mitigar conflitos de interesses, prevenir erros e fraudes e inibir condutas corruptas, referido princípio contribui, decisivamente, para a integridade do processo administrativo.

Ademais, ao promover a racionalização dos procedimentos, incrementar a produtividade e reforçar os mecanismos de controle, a segregação de funções torna-se indispensável, para assegurar uma Administração Pública mais eficiente, transparente e em conformidade com os valores éticas e legais, que regem a atividade estatal.

Dessa forma, sua observância transcende uma mera formalidade, configurando-se como uma medida de governança imprescindível para a consecução do interesse público.

4.1 A função da segregação no enfrentamento à corrupção

De acordo com a Transparência Internacional – TI, entidade internacional dedicada ao combate à corrupção, as principais fragilidades dos procedimentos inerentes às contratações públicas são evidenciadas a partir do exame de 5 (cinco) fases: (i) definição da demanda; (ii) preparação do processo e da documentação a ele relativa; (iii) seleção do futuro contratado; (iv) implementação do contrato e, por fim; (v) denúncias, auditorias e outras formas de controle (FORTINI; MOTTA, 2019).

Considerando que as fases mencionadas estão interligadas e repercutem umas nas outras, a aplicação do princípio da segregação de funções transcende o caráter de mera diretriz, configurando-se como estratégia legislativa, essencial para fortalecer a integridade e a eficiência dos processos licitatórios e da Administração Pública.

Na prática, a repartição de responsabilidades entre diferentes departamentos e agentes visa assegurar que as etapas – elaboração do edital, avaliação das propostas e fiscalização dos contratos – sejam conduzidas por equipes e indivíduos distintos. Referida divisão busca reduzir riscos e aumentar a transparência na condução dos processos administrativos.

Conforme já mencionado, o §1º do artigo 7º da Lei nº 14.133/2021 veda expressamente a designação de mesmo agente público para atuar simultaneamente em funções com maior suscetibilidade a riscos. Essa disposição normativa objetiva minimizar a possibilidade de ocultação de erros e prevenir a ocorrência de fraudes nas contratações públicas.

Verifica-se, portanto, que a ordem jurídica, ao normatizar o procedimento de contratação pública, visa à correta operacionalização da divisão de competências. Para tanto, exige-se a obrigação de que um mesmo agente não exerça, simultaneamente, funções potencialmente “suscetíveis a riscos”, mantendo-se, assim, a integridade e a lisura do processo licitatório.

Assim, o fiscal do contrato não deve integrar a equipe de planejamento, o responsável pela requisição não pode conduzir a seleção do fornecedor e o pregoeiro não está autorizado a elaborar o termo de referência, garantindo-se, com isso, a necessidade de independência entre as fases e a prevenção de conflitos de interesse.

Na visão de Kraemer:

[...] nem sempre o profissional que está [...] aplicando todos os conhecimentos e meios disponíveis para resolver os problemas apresentados, estará comportando-se eticamente, caso ao fornecer a melhor solução, não esteja também adotando todos os princípios e regras da moral. (Kraemer, 2001, p.40)

De acordo como Tribunal de Contas da União, é necessário:

[...] Identificar as decisões consideradas críticas e respectivas alçadas e segregação de funções; definir um limite de tempo razoável para que o mesmo indivíduo exerça uma função ou papel associado a decisões críticas de negócio; formalizar os instrumentos que suportam a atuação das instâncias e que direcionam a tomada de decisão; revisar periodicamente os processos de decisão da organização, de modo a identificar novas decisões que devam ser consideradas como críticas. (Brasília: TCU, 2020).

A análise não se restringe à mera verificação das competências variáveis na fase preparatória do processo de contratação pública e à sua distribuição entre diferentes agentes. É fundamental avaliar quais dessas competências são incompatíveis quando atribuídas a um único agente, considerando os riscos potenciais de omissão de erros, conflitos de interesse ou ocorrência de fraudes. Na ausência de tais riscos, na função das características específicas das competências e na sequência das etapas do procedimento licitatório, não há impedimentos jurídicos para que o mesmo agente acumule múltiplas responsabilidades no referido processo.

Nesse sentido, especialmente no que tange ao fluxo processual do certo, busca-se evitar que um único agente atue em mais de uma etapa, impedindo, por exemplo, a ocultação de decisões potencialmente restritivas ou direcionamentos indevidos na contratação.

É importante ressaltar, entretanto, que essa exigência não inviabiliza o diálogo entre os agentes envolvidos na contratação pública. Pelo contrário, é plenamente admissível a troca técnico-jurídica interna, com o objetivo de esclarecer pontos controversos e harmonizar entendimentos divergentes.

Além disso, essa interação é incentivada, promovendo a troca de experiências e a disseminação de boas práticas. Na última análise, essa abordagem contribui para o aprimoramento dos procedimentos e para a melhoria da qualidade dos resultados esperados, conferindo maior precisão e eficiência às contratações realizadas.

Nesse sentido, para implementar referida segregação e manter aberto ao diálogo entre os setores, os gestores públicos podem adotar medidas como a criação de comissões especializadas, a utilização de sistemas eletrônicos que registrem e auditam as etapas do processo e a capacitação contínua dos servidores envolvidos nas licitações.

A relação entre o sistema de controle da Administração Pública e o princípio da segregação de funções evidencia um plano de fundo comum: o reconhecimento de que conflitos de interesse podem surgir na realização de determinados atos administrativos, abrindo margem para desvios de propósito específico. Essa interligação reforça a importância de mecanismos que previnam tais situações e fortaleçam a integridade dos processos.

Ao implementar a segregação de funções, busca-se não apenas evitar a ocorrência de desvios, mas também garantir que nenhum agente esteja em posição que lhe permita ocultar irregularidades. Nesse sentido, a divisão de atribuições entre os agentes que participam do procedimento de contratação pública contribui para delimitar claramente os papéis e responsabilidades, facilitando, inclusive, a identificação de eventuais responsabilidades por atos praticados.

Com essas considerações é possível perceber que segregar funções vai além da simples distribuição de tarefas, mas também desempenha papel pedagógico na administração pública, impedindo práticas corruptas e disseminando boas práticas e a conscientização sobre os riscos éticos associados ao exercício e determinadas funções.

É certo que a corrupção é facilitada pela ausência de controles eficazes e pela concentração de poderes em poucos agentes. Por sua vez, a segregação de funções atua como antídoto, estabelecendo barreiras à manipulação e promovendo a divisão equilibrada de responsabilidades.

Trata-se de um princípio que estrutura a administração pública, atribuindo responsabilidades e delineando os limites de atuação dos agentes. Essa abordagem não apenas previne irregularidades, mas também reforça a transparência e a eficiência, pilares indispensáveis para uma gestão pública controlada aos interesses coletivos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo foi dividido em três etapas fundamentais, para o apropriado desenvolvimento do tema.

Em sua etapa inicial, o estudo se dedicou a fundamentar o conceito de corrupção, a partir de uma análise doutrinária e normativa abrangente. Foram exploradas perspectivas teóricas que caracterizam a corrupção como um fenômeno sistêmico, envolvendo influências ilícitas e práticas ilegítimas que comprometem a integridade administrativa.

Essa base conceitual foi essencial para compreender a relação entre corrupção e governança pública, evidenciando a necessidade de mecanismos normativos que tratem e previnam esse problema estrutural.

Discorreu sobre a fundamentação teórica do princípio, baseada em doutrinas e marcos normativos que conceituam a corrupção como um fenômeno sistêmico e multifacetado.

Observou-se que a segregação de funções, ao fragmentar atribuições entre diferentes agentes públicos, visa mitigar os riscos decorrentes da concentração de poder, prevenindo conflitos de interesses e desvios de conduta. Referida abordagem insere-se em uma perspectiva normativa orientada pela moralidade, eficiência e transparência, princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Feitas as considerações, em sua etapa seguinte, discorreu-se sobre a fundamentação teórica do princípio, baseada em doutrinas e marcos normativos que conceituam a corrupção como um fenômeno sistêmico e multifacetado.

Observou-se que a segregação de funções, ao fragmentar atribuições entre diferentes agentes públicos, visa mitigar os riscos decorrentes da concentração de poder, prevenindo conflitos de interesses e desvios de conduta. Referida abordagem insere-se em uma perspectiva normativa orientada pela moralidade, eficiência e transparência, princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Foram, ainda, investigados os aspectos normativos e práticos do princípio, com ênfase em sua positivação pela Nova Lei de Licitações.

A análise demonstrou que o legislador brasileiro se inspirou em legislações estrangeiras que adotam o princípio como ferramenta de controle interno, evidenciando sua eficácia na promoção da integridade administrativa e no fortalecimento da governança pública.

Por fim, na terceira etapa, foram discutidos os impactos e desafios da implementação do princípio, no contexto brasileiro. Observou-se que, embora a segregação de funções seja um instrumento eficaz, para fortalecer a probidade administrativa, sua aplicação enfrenta obstáculos estruturais, como a insuficiência de pessoal capacitado, limitações organizacionais e resistências culturais.

Para superar essas barreiras, destacou-se a importância da modernização tecnológica, da capacitação contínua dos agentes públicos e da consolidação de uma cultura administrativa orientada pela integridade e pelo interesse público.

Os dados e informações coletados ao longo deste estudo foram fundamentais para demonstrar que a aplicação da segregação de funções, no processo de licitações e contratações públicas no Brasil, prevista na Lei Federal nº 14.133/2021, foi instituída como uma estratégia legislativa para preservar, tratar e combater a corrupção, mitigando conflitos de interesses e prevenindo fraudes e desvios. Contudo, para que isso ocorra, mostra-se extremamente necessário o empenho no cumprimento e construção interpretativa adequada, por parte dos agentes públicos e intérpretes da norma, não devendo esse ser interpretado de forma restritiva, mas sempre analisando-se o caso concreto, suas peculiaridades, em harmonia com os princípios da eficiência e do interesse público.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor. **A origem da Nova Lei de Licitações**. Observatório da Nova Lei de Licitações, 25 de março de 2022. Disponível em: https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/03/25/a-origem-da-nova-lei-de-licitacoes/#_ftn2. Acesso em: 21 jan. 2025.

AZEVEDO, Elis Bianca; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves; BUCH, Camila Lima. **Corrupção, governança e desenvolvimento: uma análise seccional de dados para o Brasil**. Disponível em: <https://www.academia.edu/123776927>. Acesso em: 21 jan. 2025.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política** 6. ed. Distrito Federal: UnB/Linha Gráfica Editora, 1991.

BRASIL. Senado Federal. **Ato do Presidente do Senado Federal nº 19, de 28 de maio de 2013**. Cria Comissão Especial para atualizar e modernizar a Lei nº 8.666, de 21 de junho, de 1993, que "regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências". Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 maio 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de Controle Interno do Poder Executivo Federal**. Brasília: CGU, 2001. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br>. Acesso em: 08 de dezembro de 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Dispõe sobre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: Seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 11 de dezembro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. Macrofunção - 020300. Conformidade Contábil - 020315**. Disponível em: <http://manualsiafi.tes.tesouro.faz.gov.br/pdf/020000/020315>. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília: Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm; Acesso em: 06 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3.031/2008** – 1ª Câmara. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br> Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 5.615/2008** – 2ª Câmara. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 10 de dez. de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 63/96, de 27 de fevereiro de 1996**. Manual de Auditoria. Brasília: TCU, 1996.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Edição 3 – Brasília: TCU, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU e GAO se reúnem para aprofundar discussão de temas**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-e-gao-se-reunem-para-aprofundar-discussao-de-temas-relacionados-a-intosai.htm>. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União / Tribunal de Contas da União**. 3 ed. ver. e amp. Brasília: TCU, 2019. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **A nova lei de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Dialética, 2023. Disponível em: https://pos.direito.ufmg.br/downloads/DIAS-maria-tereza-fonseca-ORG_Ebook_A-Nova-Lei-de-Licitacoes-e-Contratos-Administrativos-2023.pdf. Acesso em: 22 jan. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Government Accountability Office. **Standards for Internal Control in the Federal Government**. Washington, D.C.: GAO, 2014. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/gao-14-704g.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2025. ZAFFARONI, Eugenio Raul. **La corrupción**: su perspectiva latino-americana. In: OLIVEIRA, E. (org.), *Criminologia crítica* Belém: Edições CEJUP, 1990.

FOCHEZATTO, Adelar; RIBEIRO, Eduardo Pontual. **Corrupção e ineficiência no Brasil: uma análise de equilíbrio geral**. Revista de Teoria e Pesquisa Econômica do Departamento de Economia; Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA-USP), v. 43, n. 3, p. 521-547, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/k5MBdyT3NHDT5Y36SccnjB>. Acesso em: 21 jan. 2025.

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. **Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/39935/2/Corrup%C3%A7%C3%A3o%20nas%20licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%ABlicas%20.....pdf>. Acesso em: 22 jan. 2025.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

GINGERICH, Daniel. **Corruption in general equilibrium**: political institutions and bureaucratic performance in South America. Tese em Ciência Política. Cambridge, Mass., Harvard University, 2006.

GOMES, Rafael. **Nova Lei de Licitações entra em vigor com promessa de modernização**. Estadão, São Paulo, 2 abr. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

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

HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Forense/EDUSP, 1975.

INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS. **Diretivas Europeias de 2014 em Matéria de Contratação Pública: desafios e oportunidades**. Lisboa: ICJP-CIDP, 2014. Disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book_diretivaseuropeias2014eccp_icjp-cidp_fct.pdf. Acesso em: 09 de novembro de 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal, **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**, 2. ed, São Paulo, Thomson Reuters, Brasil, 2023, Pp.131-132

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahhar Editor, 1994.

KRAEMER, Maria Elisabeth Paulino. Ética, Sigilo e o Profissional Contábil. **Contabilidade Vista e Revista**, v. 12, n. 2, ago. 2001. MOTTA, Fabrício. **"Segregação de funções nas licitações e contratos."** Consultor Jurídico, 6 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-06/interesse-publico-segregacao-funcoes-licitacoes-contratos/>. Acesso em: 22 de jan. 2025.

NOVAES, Ana C. **Nova Lei de Improbidade provoca debate sobre combate à corrupção**. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 10 out. 2021. Disponível em: <https://www.folha.uol.com.br/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

Organização das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC)**. Viena: UNODC, 2003. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html>. Acesso em: 21 jan. 2025.

Organização dos Estados Americanos. **Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA)**. Caracas: OEA, 1996. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/english/corrupt.html>. Acesso em: 21 jan. 2025.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Convenção da OCDE contra o Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**. Paris: OECD, 1997. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

RISTER, Carla Abrantkoski. **A corrupção como obstáculo ao desenvolvimento econômico e social no Brasil**. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, v. 12, n. 2, p. 35-50, 2016. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/429>. Acesso em: 21 jan. 2025.

REINO UNIDO. HM Treasury. **Managing Public Money**. London: HM Treasury, 2023. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/managing-public-money>. Acesso em: 22 jan. 2025.

SCHILLING, Flávia. **Corrupção intolerável? As comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)** Tese de Sociologia. São Paulo, USP, 1997.

SILVA, Magno Antônio da. **O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas**. Disponível em: [file:///C:/Users/arthu/Downloads/admin,+Gerente+da+revista,+Artigo+9+-+O+princípio+da+segrega%C3%A7%C3%A3o+de+fun%C3%A7%C3%B5es+e+sua+aplica%C3%A7%C3%A3o+no+controle+processual+das+despesas%20\(7\).pdf](file:///C:/Users/arthu/Downloads/admin,+Gerente+da+revista,+Artigo+9+-+O+princípio+da+segrega%C3%A7%C3%A3o+de+fun%C3%A7%C3%B5es+e+sua+aplica%C3%A7%C3%A3o+no+controle+processual+das+despesas%20(7).pdf). Acesso em: 22 jan. 2025.