

A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÃO COMO UM SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS NA FASE PREPARATÓRIA DA LICITAÇÃO

KAMILA BUENO GUIMARÃES¹

Mestranda do Programa de Pós-graduação em Gestão e Estratégia (PPGE) – UFRRJ
kabugui@ufrrj.br

DRA. MARIA CRISTINA DRUMOND E CASTRO

Professora do Programa de Pós-graduação em Gestão e Estratégia (PPGE) – UFRRJ
cristina@ufrrj.br

RESUMO ESTRUTURADO

Introdução/Problematização: a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) nº 14.133/2021 traz inovações para o rito processual, dentre elas o princípio da segregação de função. A segregação de função é um meio de se mitigar riscos de erros e fraudes nas contratações, bem como evitar os conflitos de interesse, é um controle interno que atua como um sistema de freios e contrapesos.

Objetivo/proposta: o estudo teve como objetivo analisar as funções da fase preparatória da licitação, dispostas na NLLC e como a segregação de função se relaciona com o sistema de freios e contrapeso.

Procedimentos Metodológicos: é um estudo de natureza básica, com abordagem qualitativa e objetivos exploratórios, utilizou como procedimento a pesquisa bibliográfica. É oriundo da Dissertação de Mestrado apresentada à UFRRJ em parceria firmada com o IFRO.

Principais Resultados: identificou-se que as funções da fase preparatória da licitação são as de: autoridade competente, requisitante, setor de contratação, agente de contratação e assessoramento jurídico.

Considerações Finais/Conclusão: a segregação dessas funções, assim como o sistema de freios e contrapesos, possibilita que cada ator, dentro da sua área de atuação, exercendo diferentes funções, fiscalize de forma retroativa os atos praticados e evite o conflito de interesses, bem como, diminua a ocorrência de riscos, erros, fraudes, corrupções, e atos antieconômicos nos processos licitatórios.

Contribuições do Trabalho: contribui com a discussão teórica do assunto devido a recenticidade da legislação. Limitou-se quanto a disponibilidade de estudos teóricos-empíricos a respeito da NLLC, em especial, sobre o princípio da segregação de função. Fez-se um recorte do procedimento licitatório, sendo observada apenas a fase preparatória. Este trabalho dá a possibilidade de continuação, com o levantamento das funções das fases externa e de fiscalização de contrato. Sugere-se o estudo da segregação de função por meio da gestão por competências, pois, trata-se de outra inovação da lei.

¹ Com apoio e financiamento do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia – IFRO.

Palavras-Chave: Lei nº 14.133/2021; Segregação de Função; Sistema de Freios e Contrapesos; Planejamento da Licitação.

1. Introdução

A Administração Pública brasileira formaliza seus contratos administrativos com pessoas físicas ou jurídica, por meio do processo licitatório. Esse processo deve estar pautado em princípios regidos pela Constituição Federal e pela Lei de Licitações e Contratos. A partir de 1º de abril de 2023 as licitações passam a ser regidas exclusivamente pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) nº 14.133/2021, substituindo a Lei nº 8.666/1993. A nova norma trouxe algumas inovações em relação a antiga, dentre elas, a segregação de função como princípio licitatório (SANTOS; SILVA; QUEIROZ, 2021)

Sendo a segregação de função uma forma de diversos agentes atuarem num mesmo rito processual, as legislações vigentes definem as regras que devem ser observadas em cada fase da contratação pública, seja ela interna ou externa. Conforme a NLLC, em seu Art. 17, o rito licitatório está dividido em fases distintas que observam a sequência: “I – preparatória; II - de divulgação do edital de licitação; III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV - de julgamento; V - de habilitação; VI - recursal; VII - de homologação” (BRASIL, 2021, p. 11).

Ache e Fenili (2022) classificam as fases da licitação em três macros processos: fase interna, classificada como a fase de planejamento da licitação; a externa que se traduz na seleção do fornecedor e a fase final, sendo a fase de gestão do contrato. A NLLC está pautada, dentre outros, pelos princípios do planejamento e da segregação de função. A segregação de função deriva da Teoria da Separação de Poderes, o sistema de freios e contrapesos, pois, assim com a teoria, a separação de funções visa coibir o acúmulo de funções, erros e atos de corrupção. Já o planejamento é tido como ferramenta fundamental, de uso gerencial, para o desenho de futuros almejados e definição de suas alternativas para o alcance dos objetivos.

Nesse diapasão, esse estudo pretendeu responder a seguinte questão: quais são as funções definidas no ordenamento jurídico em vista dos procedimentos de planejamento de uma licitação, e como a segregação dessas funções se configura analogamente como um sistema de freios e contrapesos?

Dessa forma, o estudo teve por objetivo analisar as funções da fase preparatória da licitação, dispostas na Lei nº 14.133/2021, e seus regulamentos, e como a segregação de função se relaciona com o sistema de freios e contrapesos. Para tanto, percorreu as seguintes etapas: evidenciou a teoria do sistema de freios e contrapesos, analisou o estado da arte da segregação de função; analisou a fase preparatória da licitação e suas subfases; e evidenciou as funções necessárias para a execução da fase preparatória da licitação.

O presente artigo é de natureza básica, com abordagem qualitativa e objetivos exploratórios, tendo em vista ser um tema ainda pouco explorado. Utilizou como procedimento a pesquisa bibliográfica em obras comentadas e publicações científicas sobre o tema. Não objetivou exaurir todos os conceitos disponíveis na literatura, mas trazer à tona a discussão teórica sobre esse novo princípio do ordenamento jurídico.

O trabalho está assim estruturado: 1 Introdução, 2 Fundamentação teórica, 3 Método de pesquisa, 4 O Princípio da Segregação de Função, 5 A fase preparatória da licitação, 6 Considerações finais e 7 Referências. Na próxima seção apresenta-se a fundamentação teórica utilizada como referência nesse estudo.

2. Fundamentação teórica

A Teoria da Separação de Poderes, conhecida como o Sistema de Freios e Contrapesos foi concebida pelo pensador francês *Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu*, na sua obra “O Espírito das leis” publicada em 1748. De acordo com o pensador, era necessário que cada poder do estado tivesse autonomia e limites, com vistas a impedir governos absolutistas e a criação de normas tirânicas. Para Montesquieu, quem exerce poder tende a abusar da posição em que se encontra, e para controlar a tirania, propôs a divisão dos poderes do Estado em Legislativo (função de legislar e fiscalizar), Executivo (função de administrar) e Judiciário (função de julgar a lei conforme o caso concreto apresentado) (SIQUEIRA, 2016; LIMA; VILLAS BÔAS FILHO, 2018; PISKE; SARACHO, 2018).

Essa teoria surge no contexto da formação do Estado Liberal sob o ideário de liberdade, modernidade, constituição e desagravo à monarquia, onde o Estado teria uma menor interferência nas liberdades individuais. A tripartição dos poderes está consolidada na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, bem como no art. 2º da Constituição Federal Brasileira. A partir dessa concepção de tripartição do poder surge o sistema de freios e contrapesos, em que cada poder é autônomo e executa funções específicas, contudo é controlado (freio) pelos demais poderes. É o “controle do poder pelo próprio poder”. O contrapeso se dá pelo fato de os poderes serem distintos, harmônicos e independentes entre si (SIQUEIRA, 2016; LIMA; VILLAS BÔAS FILHO, 2018; PISKE; SARACHO, 2018, p. 02).

Cada poder exerce a função primária para o qual foi criado, podendo de forma secundária exercer as funções dos demais (o executivo administra a coisa pública, mas também edita normas internas, bem como julga atos administrativamente), intenciona-se assim dividir o trabalho com vistas a aumentar a eficiência dos poderes. A aplicação do sistema de freios e contrapesos visa coibir práticas abusivas dos demais poderes para que se mantenha o equilíbrio estatal (o judiciário pode intervir em atos administrativos que julgar improcedentes para o caso levado a conhecimento). O governo por meio de suas partes constituintes deve ser organizado de forma que suas relações mútuas mantêm cada poder Estado em seu devido lugar (LIMA; VILLAS BÔAS FILHO, 2018; PISKE; SARACHO, 2018; DA ROS; TAYLOR, 2021).

Desta feita, a separação dos poderes foi criada num contexto diferente de seu uso atual, é utilizado como combate à corrupção nos poderes estatais. Diferente do que se tem por corrupção na atualidade, no século XVIII era entendido como um temor de que os sistemas de governo se tornassem desequilibrados, onde um ramo pudesse ter vantagens sobre os demais e se tornasse um regime absolutista, o sistema de freios e contrapesos é criado com o intuito de superar esse problema de primazia institucional, “proteger os interesses liberais do abuso do poder absoluto, mediante a divisão do próprio poder e, sobretudo, pelo constante choque de exercício de poderes” (LIMA; VILLAS BÔAS FILHO, 2018, p. 205; DA ROS; TAYLOR, 2021).

Contemporaneamente, o conceito amplo de corrupção passa a ser entendido como abuso de cargo público para ganho privado, e o sistema de freios e contrapesos é tido como um sistema que engloba responsabilidades onde os poderes do governo respondem à princípios, uns aos outros, e por vezes, respondem aos cidadãos, imprensa e órgãos não-governamentais. O Sistema utiliza-se de ferramentas no combate à corrupção, tais como: revisão judicial, decisões judiciais que anulam ações executivas, veto presidencial, emendas constitucionais na reversão de decisões judiciais e tantas outras que configuram esse controle de um poder sobre o outro. A separação dos poderes surge como um limitante da força física do poder, bem como definidor

das funções de cada ente na gestão do Estado (DE AZEVEDO, 2015; LIMA; VILLAS BÔAS FILHO, 2018; DA ROS; TAYLOR, 2021).

Diante disso, apresenta-se na próxima seção os procedimentos metodológicos utilizados para a construção deste estudo.

3. Método de pesquisa

O presente artigo é oriundo da Dissertação de Mestrado “Avaliação de competências e aplicação da segregação de função na fase de planejamento das compras compartilhadas do IFRO Campus Cacoal”, apresentada à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ em parceria firmada com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia – IFRO. É um estudo de natureza básica, com abordagem qualitativa e objetivos exploratórios, tendo em vista ser um tema ainda pouco estudado. Teve como procedimento a pesquisa bibliográfica procurando interpretar as normas contidas nas legislações com o que se tem publicado a respeito do tema, confrontando as afirmações e formulando as considerações em vista do que foi levantado. Objetivou descrever sobre a temática e fazer relação entre as variáveis segregação de função e o sistema de freios e contrapesos (MARTINS; THEÓPHILO, 2016; GIL, 2019).

A coleta de dados se deu por meio de pesquisa às obras publicadas sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos, tais obras são as que tecem comentários a respeito do novel diploma, bem como, no próprio ordenamento jurídico, que trata sobre licitações no âmbito da administração pública federal. Foram considerados, ainda, jurisprudências do Tribunal de Contas da União com decisões sobre a segregação de função.

As funções foram identificadas a partir das elencadas na Lei nº 14.133/2021 e seus regulamentos. Para a identificação das normas regulamentadoras, utilizou-se como guia a planilha “Lista de atos normativos e estágios de regulamentação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 Atualizada em 03/01/2023” (BRASIL, 2023).

A pesquisa não intencionou exaurir todos os conceitos existentes sobre o tema, contudo, a respeito da matéria de segregação de função, os estudos acadêmicos ainda são incipientes. Dos artigos pesquisados, não se verificou um estudo do princípio como fato principal em casos concretos. De forma geral, a segregação de função está associada a outros instrumentos de controle interno.

Em pesquisa preliminar, foram realizadas consultas nas principais bases de dados, de periódicos de Qualis elevado, tais como: *Web of Science*, *Scopus*, *Science Direct* e *SciELO*, utilizando as palavras chaves “segregação de função” e “lei 14.133/2021” e os correspondentes em língua inglesa “*segregation of duties*”; e “*law 14.133/2021*” e pouco foram os resultados. Por se tratar de tema específico da administração pública brasileira, também foram realizadas pesquisas na base de dados da *Spell*.

Obteve-se, de resultados das pesquisas, um total de 17 artigos relacionados com as palavras-chaves definidas, desse total, aproveitou-se para esse estudo 4 artigos, que são: “*The forensic accounting and corporate fraud*”; “A lei n.º 14.133/2021 e os novos limites do controle externo: a necessária deferência dos Tribunais de Contas em prol da Administração Pública”; “*The Value of Public Sector Risk Management: An Empirical Assessment of Ghana*” e “Programa de *compliance* como exigência em licitações: análises em prol da qualificação do processo licitatório no contexto da lei 14.133/2021”. Os demais foram descartados tendo em vista não serem adequados ao tema.

Diante disso, apresenta-se na próxima seção os dados coletados sobre o princípio da segregação de função.

4. O Princípio da Segregação de Função

A Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) de licitações e contratos da Administração Pública não previa expressamente a aplicação da segregação de funções. Com a vigência da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) nº 14.133/2021 passa a ser um princípio expressamente definido no art. 5º *caput*, e conforme o disposto no § 1º do art. 7º, a autoridade competente deverá observar o princípio da segregação de função sendo “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, p. 09).

Para o Conselho Federal de Contabilidade, o princípio da segregação de função é o “princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações” (Conselho Federal de Contabilidade, 2022. p. 93). O princípio ainda é recomendado pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (*International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI), as diretrizes dessa Organização são seguidas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, que as refletem em suas decisões acerca da matéria (CAPAGIO; COUTO, 2021).

O Conselho Nacional do Ministério Público em seu Manual do Ordenador de Despesas (2017) dispõe que, a segregação de função é a separação das funções de aprovação, execução, controle e contabilidade. Com vistas a evitar conflitos de interesse, um único servidor não deve executar e fiscalizar a mesma atividade. O Manual dispõe ainda, que a função de controle deve estar segregada das áreas administrativas e a “área administrativa deve ter sua responsabilidade dividida entre as atividades de finanças, contabilidade, recursos humanos, guarda patrimonial, licitação e entre o empenho, a liquidação (recebimento), o pagamento e a conferência (conformidade)” (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017, p. 01).

Assim, a segregação de função é um meio de se ter diversos agentes dentro de um processo licitatório, visando a minimização de riscos, evitando conflitos de interesse, reduzindo práticas reprováveis, e inibindo condutas tendenciosas. O princípio impõe comandos ao gestor público, quais sejam: (1) o controle interno da legalidade (princípio da autotutela) devendo ser constantemente exercitado, e reflete o entendimento de limitação do poder pelo próprio poder; (2) o exercício dos poderes administrativos não devem se acumular num único agente, exigindo-se o fracionamento dessas atribuições com o intuito de evitar o excesso de poder e desvio de finalidade; (3) e ainda, o princípio possibilita a especialização do agente no exercício de sua função (JUSTEN FILHO, 2022; PIRES; PARZIALE, 2022,).

A separação de funções atua como controle no procedimento licitatório e na execução de contratos, cria-se uma autofiscalização dos procedimentos. A revisão posterior dos atos praticados eleva os níveis de cuidado quanto ao cometimento de erros e inibe condutas ilícitas. A acumulação das funções não possibilita essa revisão contínua e ainda possibilita a ocultação de fraudes. Não raro, encontra-se em órgão públicos, com infraestrutura de pessoal precária, a acumulação de funções relacionadas à licitação, tais como pesquisa de preço, formulação de projeto básico e edital, e ainda acumula com as funções de pregoeiro (CAMARA, 2021).

Portanto, os procedimentos de controle visam a padronização dos processos de trabalho e a garantia do alcance de metas organizacionais, bem como a prevenção ou detecção de ocorrência de fraudes e erros. Um dos principais instrumentos utilizados para esse controle é a adequada segregação de funções, entendida como a definição de responsabilidades e de autoridades dentro do rito processual. Em auditorias contábeis, por vezes, essa definição de responsabilidades e autoridades encontra-se em ponto de vulnerabilidade, o que acarreta a ocorrência dessas fraudes e erros (IMONIANA; ANTUNES; FORMIGONI, 2013). Dessa forma, sempre que a atividade administrativa se mostrar com características qualitativas distintas, a segregação de função será aplicada. A multiplicidade de atores envolvidos reduz o poder individual e amplia o controle administrativo. (JUSTEN FILHO, 2022).

Por fim, a existência de elementos de controle interno em licitações e contratos, como a segregação de função, são indicadores de boa governança no setor público. Os procedimentos pautados no princípio melhoram o desempenho de rotinas na execução das despesas públicas, garantem a eficiência, a moralidade e bons resultados às compras públicas, e devem estar norteados pela transparência e publicidade (KONG; LARTEY; BAH; BISWAS, 2018; WITTMANN; PEDROSO, 2021; JUSTEN FILHO, 2022).

Posto isto, os próximos tópicos apresentarão como se dá a fase de planejamento da licitação (fase preparatória), identificando-se as subfases, os documentos necessários, bem como, as funções essenciais segregadas definidas no ordenamento jurídico para a construção dessa etapa.

5. A fase preparatória da licitação

A fase preparatória da licitação está definida no art. 18 da Nova Lei de Licitações e Contratos nº 14.133/2021 (NLLC), é a fase de planejamento e deve estar alinhada com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias. De acordo com o inciso VII do art. 12 dessa Lei, o plano anual de contratações será elaborado a partir do documento de formalização de demanda (BRASIL, 2021). Planejar significa prever ações a médio e longo prazo com o estabelecimento de planos de ações, e o planejamento (*planning*) esboça as tarefas a serem realizadas, e identifica os métodos de viabilização conforme os objetivos da organização (GIL, 2016).

Em licitações públicas, o processo não deve ser conduzido com improviso, é necessário compreender, investigar e analisar com antecedência as ações que serão executadas para o alcance do resultado almejado. A Administração Pública, com o planejamento no rito licitatório, identifica a necessidade que será satisfeita, bem como, as ações que deverão ser tomadas para o bom andamento da contratação. O planejamento deve utilizar de ações técnicas e administrativas adequadas para que a licitação e o contrato resultante sejam eficazes e eficientes (CAMARA, 2021).

O planejamento é “reconhecido como essencial e indispensável para a gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas” (JUSTEN FILHO, 2022, p. 331). O gestor público tem o dever de prever ações futuras, com vistas a tomar melhores decisões quanto à finalidade pretendida. O planejamento não é estático, dever ser constantemente revisado para que o objetivo seja alcançado. Nesse diapasão, a segregação de função se torna necessária devido o envolvimento das diversas áreas do conhecimento no planejamento, cada agente em sua área específica pode contribuir conforme sua expertise, assim

o gestor tem condições de escolher as soluções mais adequadas ao caso concreto (JUSTEN FILHO, 2022; PIRES; PARZIALE, 2022).

Dessa forma, a fase preparatória da licitação, tem início com a sinalização da unidade requisitante da necessidade a ser atendida. A autoridade competente analisará e autorizará a instauração do processo licitatório. O resultado do certame está diretamente ligado à boa condução dessa fase, que poderá ser realizada com ou sem auxílio de terceiros. Um planejamento inadequado poderá eivar o rito licitatório de vícios insanáveis de ilegalidade (JUSTEN FILHO, 2022; PIRES; PARZIALE, 2022).

A preparação da licitação tem por objetivo o levantamento de informações e definição de soluções adequadas ao desenvolvimento das atividades. De natureza procedimental, essa fase deverá ser conduzida conforme os critérios de legalidade, conveniência, razoabilidade e proporcionalidade, com o emprego de conhecimento técnico-científico. A fase preparatória não se restringe à elaboração do edital, tal entendimento acarreta vício relevante de ilegalidade. O edital deverá ser confeccionado a partir dos elementos identificados no planejamento, que não se configuram como mera formalidade, mas como elementos indispensáveis para o sucesso da contratação (JUSTEN FILHO, 2022; PIRES; PARZIALE, 2022).

Dessa forma, as subfases preparatórias podem ser sinteticamente definidas conforme demonstra a Figura 1.

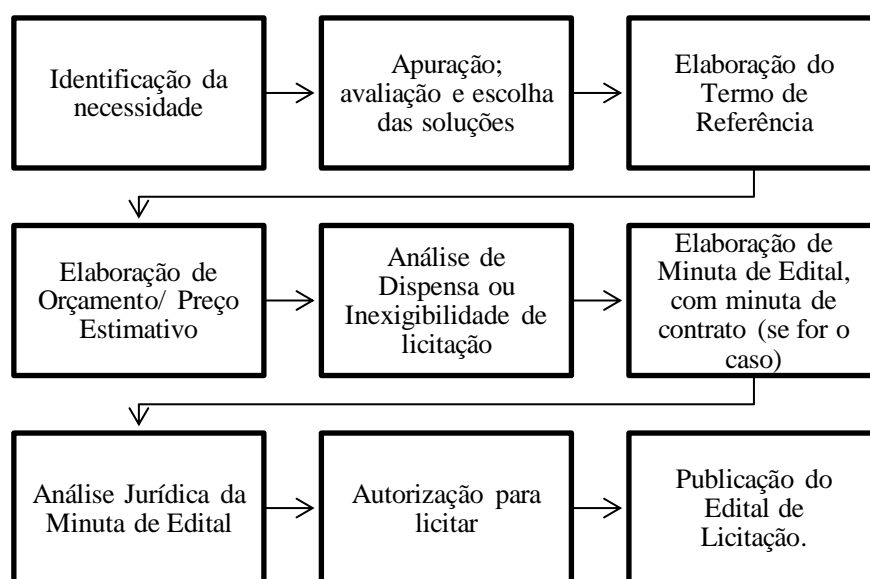


Figura 1. As subfases da fase preparatória.

Fonte: Adaptado de Justen Filho (2022) e Pires; Parziale (2022).

O conteúdo do ato convocatório (edital) decorre das decisões tomadas em cada subfase preparatória e somente será elaborado após o exaurimento de todas as questões identificadas no decorrer da preparação. Essa fase poderá ser encerrada de três modos distintos: (1) pela identificação de inviabilidade da licitação, o processo se encerra sem a continuidade da fase externa; (2) pela identificação de cabimento de contratação direta, que seja, dispensa ou inexigibilidade de licitação, e por fim, (3) na identificação da viabilidade da licitação, findando-se com a publicação do edital, que marca o início da fase externa da licitação (JUSTEN FILHO, 2022).

Os atos da fase externa, a de seleção do fornecedor, decorre dos atos praticados no âmbito da fase preparatória. O instrumento convocatório reflete às decisões tomadas no decorrer do planejamento da licitação, as normas ali contidas vinculam os participantes do certame sendo considerado a “lei interna da licitação” (PIRES; PARZIALE, 2022, p. 216). “A validade das soluções adotadas no edital depende da observância de um procedimento prévio adequado, orientado pelo planejamento e que forneça o fundamento para as diversas escolhas adotadas” (JUSTEN FILHO, 2022, p. 411).

Isto posto, a fase de planejamento requer a elaboração de documentos específicos que irão compor essa etapa e balizar as demais no decorrer da contratação. Na próxima seção, apresentam-se os principais documentos necessários para uma boa preparação de licitação.

5.1 Os documentos da fase preparatória da licitação

Os documentos que devem compor a fase preparatória são: formalização de demanda; estudo técnico preliminar; análise de riscos; termo de referência ou projeto básico (anteprojeto, projeto básico e projeto executivo) e minuta de edital de licitação. A formalização da demanda é realizada pelos requisitantes em documento denominado Documento de Formalização de Demanda (DFD), é o passo inicial do processo de aquisição ou contratação pública, contendo informações básicas, tais como: descrição do objeto, justificativa da compra, quantidades, valores estimados e outros, de forma que detalhe a necessidade (ACHE; FENILI, 2022).

Está definido no inciso IV do art. 2º do Decreto nº 10.947/2022 como “documento que fundamenta o plano de contratações anual, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação” (BRASIL, 2022a, p. 01). O DFD é encaminhado ao setor de licitação que fará a análise da solicitação para que se dê continuidade à contratação ou se rejeite (ACHE; FENILI, 2022).

Dessa forma, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) é documento constitutivo da fase de planejamento de uma licitação e está previsto no art. 6º, inciso XX da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021). Indispensável ao planejamento, trata-se de instrumento que avalia a necessidade da administração, bem como suas possíveis soluções. O estudo permite a análise de viabilidade técnica e econômica da aquisição, e constitui “elemento *sine qua non* para o planejamento de uma licitação com reais chances de sucesso”. Na hipótese de viabilidade da contratação, o anteprojeto, o Projeto Básico e/ou o Termo de Referência, serão derivados do ETP (CAPAGIO; COUTO, 2021; ACHE; FENILI, 2022; PIRES; PARZIALE, 2022, p. 91).

Ainda, como instrumento de planejamento, a matriz de alocação de riscos poderá ser construída, vislumbrando explicitar situações futuras que poderão se materializar no decorrer da execução do contrato. É definida no art. 6º, inciso XXVII, da NLLC como “cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação” (BRASIL, 2021, p. 05; ACHE; FENILI, 2022).

Os riscos da contratação deverão ser analisados na fase preparatória da licitação. A alocação de riscos deverá ser fundada em estudos específicos com critérios técnico-científicos adequados ao objeto. Sem uma matriz de riscos que preveja corretamente um potencial evento, o contrato poderá estar fadado a sofrer aditivos, aumento de custos, bem como, a paralização de sua execução (CAPAGIO; COUTO, 2021; ACHE; FENILI, 2022; JUSTEN FILHO, 2022; PIRES; PARZIALE, 2022).

Já o Termo de Referência (TR) está definido no inciso XXIII do art. 6º da Nova Lei de Licitações e Contratos nº 14.133/2021 (NLLC), trata-se de “documento necessário para a contratação de bens e serviços” (BRASIL, 2021, p. 04). O TR é o instrumento comumente utilizado na modalidade de licitação pregão, aplica-se aos casos de aquisição de bens e contratação de serviços comuns, inclusive nas modalidades de concorrências e contratações diretas. É o desenho do negócio que a Administração pretende alcançar. Para obras e serviços de engenharia, aqueles não considerados comuns, a NLLC definiu que os instrumentos a serem utilizados são o anteprojeto, o Projeto Básico e o Projeto Executivo (CAPAGIO; COUTO, 2021; ACHE; FENILI, 2022).

Dessa forma, definido no art. 6º, inciso XXIV da NLLC, o anteprojeto é “peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico” (BRASIL, 2021, p. 04). Indica estudos e esboços necessários, porém insuficientes, para a execução de uma obra ou serviço de engenharia. Contempla elementos mínimos de forma que identifique o objeto e define as obrigações de resultados pretendidos, deve indicar as necessidades a serem atendidas ao se executar o objeto (JUSTEN FILHO, 2022). Enfatizam projetos de infraestrutura, e é um guia de mercado para a confecção de um Projeto Básico nas contratações integradas (CAPAGIO; COUTO, 2021; ACHE; FENILI, 2022).

O Projeto Básico está definido no art. 6º, inciso XXV da Lei nº 14.133/2021, como sendo um “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação [...]” (BRASIL, 2021, p. 05). Tem como função demonstrar a viabilidade de execução da obra ou do serviço, com soluções adequadas e indispensáveis capazes de dimensionar o objeto a ser licitado (JUSTEN FILHO, 2022; PIRES; PARZIALE, 2022).

Por fim, o Projeto Executivo deverá ser construído após a finalização do Projeto Básico e se constitui num “conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos [...], bem como suas especificações técnicas” (BRASIL, 2021, p. 05). Somente é possível construir o Projeto Executivo após a elaboração completa do Projeto Básico. O executivo detalha a execução do objeto contendo cronogramas, plantas, quantidade de materiais e equipamentos, bem como orçamentos e especificações técnicas (CAPAGIO; COUTO, 2021).

Ao se findar a construção dos elementos preparatórios da licitação, estes deverão ser anexados à Minuta de Edital de Licitação para que sofra a Análise Jurídica do instrumento. O Edital está definido no *caput* do art. 25 da Lei nº 14.133/2021 e deverá “conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento” (BRASIL, 2021, p. 05).

A publicação do edital marca o início da fase externa, a de seleção do fornecedor, contudo, é construído no âmbito da fase preparatória. O instrumento convocatório reflete às decisões tomadas no decorrer do planejamento da licitação, as normas ali contidas vinculam os participantes do certame sendo considerado a “lei interna da licitação” (PIRES; PARZIALE, 2022, p. 216). “A validade das soluções adotadas no edital depende da observância de um procedimento prévio adequado, orientado pelo planejamento e que forneça o fundamento para as diversas escolhas adotadas” (JUSTEN FILHO, 2022, p. 411).

Para a construção da fase de planejamento, é necessária a definição dos responsáveis por cada etapa do processo. Assim, na próxima seção identificam-se as funções necessárias para atuar na preparação da licitação.

5.2 As funções definidas na fase preparatória da licitação

As funções definidas na Lei nº 14.133/2021 e seus regulamentos referem-se às funções administrativas em sentido amplo. A aplicação da segregação de função utiliza como critério a natureza inerente de suas atribuições. A função administrativa apresenta diversas incumbências que se diferenciam-se devido às suas peculiaridades, assim, as funções especializadas deverão ser desempenhadas de forma segregada (JUSTEM FILHO, 2022).

Quanto às funções dos agentes da fase preparatória, na Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) nº 14.133/2021, encontra-se definido no art. 6º, inciso VI, o agente público autoridade, sendo aquele que detêm o poder de decisão. No art. 7º *caput* da NLLC tem-se definido que, a autoridade máxima do órgão tem poder de indicar os demais agentes para exercerem as funções essenciais elencadas na lei. A autoridade competente designa o agente de contratação e equipe de apoio (BRASIL, 2021). O Decreto nº 10.947/2022 define, em seu art. 2º, inciso I, autoridade competente como “agente público com poder de decisão indicado formalmente como responsável por autorizar as licitações, os contratos ou a ordenação de despesas realizados no âmbito do órgão ou da entidade [...]” (BRASIL, 2022a).

Ainda sobre as funções da autoridade competente, define-se no Decreto nº 10.024/2019 art. 13 que, dentre outras funções, “caberá à autoridade competente [...]: I - designar o pregoeiro e os membros da equipe de apoio; II - indicar o provedor do sistema; III - determinar a abertura do processo licitatório [...]”. E, conforme o citado Decreto em seu art. 14, cabe também à autoridade competente aprovar o estudo técnico preliminar e o termo de referência (BRASIL, 2019).

Dessa forma, a autoridade máxima se configura como o último superior hierárquico no âmbito da Administração, sendo responsável pela adequada gestão das licitações e contratos, proferindo decisões perante casos concretos e orientações aos subordinados. Em casos de falhas ou infrações administrativas, a responsabilização poderá recair sobre a autoridade, mesmo que os atos sejam praticados pelos agentes subordinados (PIRES; PARZIALE, 2022).

Prosseguindo o fluxo do rito processual licitatório, conforme o Decreto nº 10.947/2022 em seu art. 8º o documento de formalização de demanda deverá ser elaborado pelo requisitante (BRASIL, 2022a). Na Instrução Normativa da Secretaria de Gestão (IN SEGES) nº 58/2022 em seu Art. 8º define que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) “será elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação [...]” (BRASIL, 2022c, p. 02). Para a IN SEGES nº 5/2017 no § 2º do Art. 29 “cumprir ao setor requisitante a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, a quem caberá avaliar a pertinência de modificar ou não os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco [...]” (BRASIL, 2017, p. 9).

No Decreto nº 10.947/2022 art. 2º, incisos II e III, na IN SEGES nº 58/2022, art. 3º, incisos V e VI, bem como na IN SEGES nº 81/2022, art. 3º, incisos III e IV estão definidos os requisitantes e a área técnica como:

requisitante: agente ou unidade responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerê-la; área técnica: agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, responsável por analisar o documento de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de necessidades de mesma natureza (BRASIL, 2022a, p. 01; 2022c, p. 02; 2022d, p. 02).

A função de requisitante ou de área técnica poderá ser exercida pelo mesmo agente ou setor, desde que detenha o conhecimento técnico-operacional a respeito do objeto demandando (BRASIL, 2022c; 2022d).

Quanto à equipe de planejamento da contratação tanto a IN SEGES nº 5/2017 quanto à IN SEGES nº 58/2022, e ainda a IN SEGES nº 81/2022 definem em seus artigos 22, 3º e 3º, respectivamente, como “conjunto de agentes que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos-operacionais e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros” (BRASIL, 2017; 2022c, p. 02; 2022d, p. 02). Conforme o parágrafo único do art. 25 da IN SEGES 5/2017 compete à equipe de planejamento a elaboração do Gerenciamento de Riscos (matriz de riscos) (BRASIL, 2017).

Por fim, o setor de contratações está definido no Decreto nº 10.947/2022, art. 2º, inciso VI, como “unidade responsável pelo planejamento, pela coordenação e pelo acompanhamento das ações destinadas às contratações, no âmbito do órgão ou da entidade” (BRASIL, 2022a). O agente de contratação na NLLC em seu art. 6, LX é definido como a “pessoa designada pela autoridade competente, [...] para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação” (nesse caso, a atuação do agente da contratação está condicionada à fase externa da licitação, na seleção de fornecedores) (BRASIL, 2021, p 05).

No § 5º do Art. 8º define-se que o agente da contratação em licitações na modalidade pregão é o pregoeiro (BRASIL, 2021). A atuação do agente de contratação na fase de planejamento da licitação deverá ocorrer apenas para acompanhamento do fluxo processual e em casos de eventuais diligências na instrução do processo. Tal agente, está “desobrigado da elaboração de estudos preliminares, de projetos e de anteprojetos, de termos de referência, de pesquisas de preço e, preferencialmente, de minutas de editais”. O agente da contratação poderá ser substituído por comissão de contratação (BRASIL, 2022b, p. 04).

Finalizadas as etapas da fase preparatória da licitação, o processo será enviado ao órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará a análise jurídica da contratação com fins de realizar o controle prévio de legalidade. Concluídos todos os aspectos técnicos e jurídicos da contratação, a autoridade competente determina a publicação do edital para que se inicie a fase externa da licitação (BRASIL, 2021). A Tabela 1 apresenta, de forma sintética, as funções definidas no ordenamento jurídico referente à fase preparatória da licitação.

Tabela 1. Funções dos agentes públicos na fase preparatória.

| Funções dos Agentes Públicos | Atribuições | Instrumento Legal |
|---|---|--|
| Autoridade Competente | Tem poder de decisão. É ordenador de despesas. Autoriza: O início da licitação, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência. Indica: Agentes públicos para exercerem as funções essenciais da licitação. | Lei nº 14.133/2021 Decreto nº 10.024/2019 Decreto nº 10.947/2022 Decreto nº 11.246/2022 |
| Requisitante; Área Técnica; Equipe de Planejamento da Licitação | Identifica a necessidade. Elabora: Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Gerenciamento de Risco, Termo de Referência ou Projeto Básico. | Decreto nº 10.947/2022 IN SEGES nº 5/2017 IN SEGES nº 58/2022 IN SEGES nº 81/2022 |
| Setor de Contratação | Planejar, coordenar e acompanhar os trâmites licitatórios | Decreto nº 10.947/2022 |
| Agente de Contratação; Comissão de Contratação | Acompanhamento do fluxo processual e diligências na instrução do processo. | Decreto nº 11.246/2022 |
| Assessoramento Jurídico | Análise jurídica da licitação. | Lei nº 14.133/2021 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Ache e Fenili (2022, p. 112) exemplificam, de forma não exaustiva, setores ou papéis que desempenham funções essenciais na fase de planejamento da licitação, sendo eles: “setores requisitantes, setores técnicos, centro de custos (supridores), equipes de planejamento, [...], setores de licitação, setores de assessoramento jurídico, [...] autoridade competente para decisões administrativas”. As funções serão exercidas conforme a estrutura organizacional de cada órgão. Para uma boa designação dos agentes públicos que irão atuar no processo licitatório, é válido observar o que diz o Tribunal de Contas da União sobre a segregação de função.

5.3 Jurisprudências do Tribunal de Contas da União - TCU

O Tribunal de Contas da União - TCU orienta a segregação de função tal como o Acórdão 747/2013 – Plenário “promova a segregação de funções, quando da realização dos processos de aquisição de bens e serviços [...], de forma a evitar que a pessoa responsável pela solicitação participe da condução do processo licitatório [...]” (TCU, 2013, p. 40).

Diversos são os Acórdãos em que o TCU recomenda a segregação de função, em vista disso, têm publicado em seus Boletins de Jurisprudências deliberações a respeito da matéria. Na Tabela 2 apresenta-se informações abreviadas de decisões proferidas que, sob a ótica jurisprudencial, são de relevante indicação, acerca do princípio da segregação de função em face da execução de um procedimento licitatório (TCU, 2015, 2020a, 2020b, 2022).

Tabela 2. Jurisprudências TCU sobre a segregação de função na licitação.

| BOLETIM | DELIBERAÇÃO |
|----------------|--|
| Nº 106/2015 | “A segregação de funções, princípio básico de controle interno que consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, deve possibilitar o controle das etapas do processo de pregão por setores distintos e impedir que a mesma pessoa seja responsável por mais de uma atividade sensível ao mesmo tempo.” |
| Nº 299/2020 | “A participação de servidor na fase interna do pregão eletrônico (como integrante da equipe de planejamento) e na condução da licitação (como pregoeiro ou membro da equipe de apoio) viola os princípios da moralidade e da segregação de funções.” |
| Nº 302/2020 | “Não cabe à comissão de licitação avaliar o conteúdo da pesquisa de preços realizada pelo setor competente do órgão, pois são de sua responsabilidade, em regra, apenas os atos relacionados à condução do procedimento licitatório.” |
| Nº 421/2022 | A atribuição, ao pregoeiro, da responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às tarefas de sua estrita competência afronta o princípio da segregação de funções e não encontra respaldo no art. 3º, inciso IV, da Lei 10.520/2002 nem no art. 17 do Decreto 10.024/2019. |

Fonte: Adaptado de TCU (2015, 2020a, 2020b, 2022).

A aplicação do princípio da segregação de funções conforme o parágrafo único do art. 12 do Decreto nº 11.246/2022 “I - será avaliada na situação fática processual; e II - poderá ser ajustada, no caso concreto [...]” (BRASIL, 2022b). Assim, o princípio não deve ser observado como absoluto, imutável. O órgão deverá observar sua estrutura organizacional para melhor adequação das funções, em busca de menores custos processuais.

Do mesmo modo, os agentes responsáveis por cada função não devem ficar isolados sem uma visão sistêmica do processo. Há a possibilidade de contribuições dos responsáveis por cada fase, numa anterior ou posterior à que está inserido, desempenhando um papel assessorio no rito processual (ACHE, FENILI, 2022).

Em casos de irregularidades, a Lei nº 14.133/2021 exige dos controladores a individualização de condutas, evitando-se assim, excessos na responsabilização dos agentes e aplicação de penalidades adequadas e compatíveis com os princípios do Direito Administrativo Sancionador (RODRIGUES, 2021).

6. Considerações finais

A norma licitatória vem se atualizando de forma que os procedimentos das contratações públicas atinjam a efetividade, em vista disso, temos a publicação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) nº 14.133/2021, em que se busca a sua melhora. O art. 7º da NLLC é considerado a mais significativa inovação produzida no setor público, ao se observar suas normas, o resultado alcançado é o aperfeiçoamento da atividade administrativa (JUSTEN FILHO, 2022).

Segregar as funções não é, somente, burocratizar (disfunção da burocracia) o procedimento, mas sim evitar que o ciclo operacional se inicie e termine sendo executado por um único setor ou agente, com isso, o rito processual alcança os demais princípios definidos na

lei. Dessa forma, sendo observada a questão de pesquisa proposta por esse estudo, é possível considerar que a segregação de função deriva da teoria da separação dos poderes (o sistema de freios e contrapesos), onde os poderes estatais, Legislativo, Executivo e Judiciário, estão tripartidos com vistas a evitar a corrupção.

Assim, a segregação de função é aplicada no âmbito do mesmo poder, promovendo a separação interna sobre uma única competência ou competências próximas. A acumulação de poder possibilita práticas abusivas, e sua dissociação limita a ação isolada do agente público. Tal entendimento corrobora com o que diz os autores Ache e Fenili (2022) e Justen Filho (2022). Ache e Fenili (2022, p. 72) ainda trazem que, a adoção da separação das funções incentiva ao não infringimento das regras e gera um ganho de moralidade e controle, pois, o princípio “trata-se, analogamente, de um ‘sistema de freios e contrapesos’ em nível meso ou micro, mediante o qual, em tese, um agente atua como potencial supervisor do ato do outro, evitando-se erros, excessos e desvios de poder ou de finalidade”.

Portanto, analisando-se as funções definidas no ordenamento jurídico, foi possível identificar que, na fase preparatória da licitação, os agentes poderão ser designados para atuar como autoridade competente, requisitante, setor de contratação, agente de contratação e assessoramento jurídico. Contudo, a designação deverá observar a estrutura organizacional e a segregação de função não deverá ser tida como algo imutável, e em casos de irregularidade, a responsabilização deverá ser individualizada (ACHE, FENILI, 2022; RODRIGUES, 2021).

Na análise do estado da arte da segregação de função, o estudo teve limitadores, tendo em vista, a baixa disponibilidade de estudos teóricos-empíricos na área de licitações a respeito da NLLC, em especial, acerca do referido tema. O estudo foi composto, principalmente, de obras (livros) comentadas sobre o novel diploma. Apesar disso, este artigo contribui com a discussão teórica, tendo em vista ser um tema pouco explorado devido a recenticidade na legislação.

O estudo fez um recorte do procedimento licitatório, sendo observada apenas a fase preparatória, sob a ótica da segregação de função, procurando identificar suas subfases, documentos específicos, e os responsáveis por cada função definida na NLLC. Esse trabalho dá a possibilidade de continuação, com o levantamento das funções das fases externa (seleção dos fornecedores) e de fiscalização de contrato. Sugere-se, ainda, o estudo da segregação de função por meio da gestão por competências, pois, trata-se de outra inovação trazida pelo novel diploma.

Por todo o exposto, conclui-se que, separando-se as funções ora identificadas, em vista do rito processual licitatório, tem-se a especialização e aumento da produtividade do agente público. Essa separação, na fase preparatória da licitação, possibilita que cada ator, dentro da sua área de atuação, exercendo diferentes funções, fiscalize de forma retroativa os atos praticados e evite o conflito de interesses, bem como, diminua a ocorrência de riscos, erros, fraudes, corrupções, e atos antieconômicos

7. Referências

ACHE, A.; FENILI, R. **A lei de licitações e contratos: visão sistêmica**. Guarulhos: Format Editora, 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços

comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2022a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D10947.htm. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2022b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1993]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 06 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 05 mai. 2022.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. Lista de atos normativos e estágios de regulamentação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021: atualizada em 03/01/2023. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/Relatorio_regulamentos_14133_PORTAL_03.01.23v2.pdf. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada17> (Atualizada) — Português (Brasil) (www.gov.br). Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa SEGES Nº 58, de 8 de agosto de 2022. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. 2022c. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seges-n-58-de-8-de-agosto-de-2022-421221597>. Acesso em: 21 ago. 2022.

BRASIL. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa SEGES nº 81, de 25 de novembro de 2022**. Dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital. 2022d. <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-81-de-25-de-novembro-de-2022>. Acesso em: 12/01/2023

CAMARA, R. R. P. M. **Aspectos gerais da nova lei de licitação e contratação pública**. In: ROCHA, W.; VANIN, F. S.; FIGUEIREDO, P. H. P. A Nova lei de licitações. São Paulo: Almedina, 2021.

CAPAGIO, A. C.; COUTO, R. **Nova Lei de licitações e contratos administrativos**: Lei n. 14.133/2021. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Manual de Auditoria do Sistema CFC/CRCs**. 2 ed. Brasília: CFC, 2022. Disponível em: https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2022/09/manual_auditoria_2022_FIM-1.pdf.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual do Ordenador de Despesas**. 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/recursos-humanos-e-gestao-de-pessoas/segregacao-de-funcoes-como-distribuir-atividades?tmpl=component&print=1&page=>.

DA ROS, L.; TAYLOR, M. M. Checks and Balances: The Concept and Its Implications for Corruption. **Revista Direito GV**, v. 17, n. 2, mai./ago., 2021, e2120. DOI: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202120>.

DE AZEVEDO, D. M. C. A constituição dos estados unidos, separação de poderes e poder regulamentador. **Direito Público**, [S. l.], v. 11, n. 56, p. 70–96, 2015. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2112>. Acesso em: 9 jan. 2023.

GIL, A. C. **Teoria geral da administração**: dos clássicos à pós-modernidade. São Paulo: Atlas, 2016.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

IMONIANA, J. O.; ANTUNES, M. T. P.; FORMIGONI, H. The forensic accounting and corporate fraud. **Journal of Information Systems and Technology Management**, v. 10, n. 1, jan./abr., p. 119-144, 2013. DOI: <https://doi.org/10.4301/s1807-17752013000100007>.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

KONG, Y.; LARTEY, P.Y.; BAH, F.B.M.; BISWAS, N.B. The value of public sector risk management: an empirical assessment of ghana. *Administrative Sciences*, v. 8, n. 3: 40, 2018. DOI: <https://doi.org/10.3390/admsci8030040>.

LIMA, F. R. S.; VILLAS BÔAS FILHO, O. Separação dos poderes e complexidade social – uma releitura sistêmica. **Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba**, vol. 5, n. 1, p. 189-220, jan./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v5i1.56247>.

MARTINS, G. A.; THEÓFILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

PIRES, A. C. M.; PARZIALE, A. R. **Comentários à Nova Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021**. São Paulo: Almedina, 2022.

PISKE, O.; SARACHO, A. B. **Considerações sobre a Teoria dos freios e contrapesos** (Checks and Balances System). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF, 2018. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juiza-oriana-piske>. Acesso em: 08 jan. 2023.

RODRIGUES, R. S. A lei n.º 14.133/2021 e os novos limites do controle externo: a necessária deferência dos Tribunais de Contas em prol da Administração Pública. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 3. p. 161-181, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i3.7895>.

SANTOS, M. W. B.; SILVA, F. L.; QUEIROZ, J. E. L. Diálogo Competitivo: Previsão na Nova Lei de Licitações e Sua Implementação. **Revista Brasileira de Gestão e Engenharia**. vol. 12, n. 1. Jan./Jun, 2021.

SIQUEIRA, J. P. F. H. A ideia de constituição: uma perspectiva ocidental-da antiguidade ao século XXI. **Cuestiones Constitucionales**, v. 34, p. 169-209, jan./jun., 2016. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.rmhc.2016.07.006>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 747/2013-TCU-Plenário**. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, 3 de abril de 2013. Diário Oficial da União, 10 de abr. 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1266040/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 06 mai. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Boletim de Jurisprudência nº 106**. 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/publicacao/%22BOLETIM-JURISPRUDENCIA-53-3%22>. Acesso em: 15. ago. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Boletim de Jurisprudência nº 299**. 2020a.
Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/publicacao/%22BOLETIM-JURISPRUDENCIA-6964-9%22>. Acesso em: 15. ago. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Boletim de Jurisprudência nº 302**. 2020b.
Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/publicacao/%22BOLETIM-JURISPRUDENCIA-7084-0%22>. Acesso em: 15. ago. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Boletim de Jurisprudência nº 421**. 2022.
Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/publicacao/%22BOLETIM-JURISPRUDENCIA-11085-3%22>. Acesso em: 07. nov. 2022.

WITTMANN, C. R.; PEDROSO, A. F. Programa de compliance como exigência em licitações: análises em prol da qualificação do processo licitatório no contexto da lei 14.133/202. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 3. p. 205-225, 2021.