

ENTRE A LEGALIDADE FORMAL E A CAPACIDADE ADMINISTRATIVA: A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES E O PAPEL DO PREGOEIRO NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

Data Janeiro de 2026

Autores Luiz Claudio de Azevedo Chaves

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA – 2026/01

ENTRE A LEGALIDADE FORMAL E A CAPACIDADE ADMINISTRATIVA: A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES E O PAPEL DO PREGOEIRO NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

LUIZ CLAUDIO DE AZEVEDO CHAVES

Administrador Público e Jurista, pós-graduado em Direito Administrativo. Assessor Especial para Contratações de STIC do Tribunal de Justiça/RJ, onde é servidor de carreira, com mais de 30 anos de serviço. É Professor da Pós-graduação em Direito da UERJ, da Fundação Getúlio Vargas-FGV/PROJETOS e da PUC-RIO, além de diversas instituições de ensino e Escolas de Governo do País, Autor, dentre outras, das seguintes obras: Curso Prático de Licitações, os segredos da Lei 8.666/93, Lumen Juris, 2011; Licitação Pública, Compra e Venda governamental Para Leigos, Alta Books, 2016; Gerenciamento de Riscos nas Aquisições e Contratações de Serviços da Administração Pública, ed. JML, 2020; A Atividade de Planejamento e Análise de Mercado nas Contratações Governamentais, 2ª. ed. Fórum, 2023; e, Como fixar os requisitos de qualificação técnica nas licitações da administração pública, ed. Fórum, 2022. Membro do Conselho Editorial da Revista SÍNTESE – Direito Administrativo, ed. IOB.

A implementação do novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos, instituído pela Lei nº 14.133/2021, impôs aos órgãos e entidades da Administração Pública relevantes desafios de natureza institucional, organizacional e operacional, especialmente no que se refere à estruturação adequada de seus processos decisórios, à definição clara de competências e à observância de princípios de governança, como a segregação de funções e a gestão de riscos. Embora o diploma legal tenha reforçado diretrizes já consolidadas no ordenamento jurídico, sua aplicação concreta revela tensões recorrentes entre o desenho normativo ideal e as limitações materiais efetivamente enfrentadas pelos entes públicos.

Nesse cenário, a designação de agentes para o exercício das funções essenciais ao procedimento licitatório, em especial a atuação do pregoeiro, assume papel central. A regra geral, expressamente prevista na Lei nº 14.133/2021 e reiterada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, estabelece que a função de pregoeiro deve ser atribuída a servidor integrante do quadro efetivo da Administração. O espírito da norma é cristalino: assegurar maior estabilidade funcional, independência técnica e aderência aos princípios da impessoalidade e da continuidade administrativa. Nada obstante, a realidade administrativa vivida no Brasil demonstra que tal diretriz merece olhar mais cuidado em certos casos, comportando exceções, via de regra, pela designação de servidores estranhos ao serviço público, ocupantes de cargos de livre nomeação para aquelas funções que deveriam ser exercidas a priori, por servidores concursados.

De modo semelhante e pelas mesmas razões, o princípio da segregação de funções — pilar estruturante da governança pública e instrumento essencial de mitigação de riscos — não pode ser interpretado de forma inflexível, descontextualizada da realidade fática enfrentada pelos gestores públicos. Embora constitua a regra e o modelo desejável de organização administrativa, sua plena observância pode revelar-se inviável em determinados cenários, notadamente quando o órgão não dispõe de mão de obra qualificada em quantidade suficiente para promover a distribuição ideal das competências entre os vários agentes distintos. Nessas situações, a concentração excepcional de atribuições em um mesmo agente pode emergir como solução pragmática única, ainda que juridicamente sensível, para assegurar a continuidade da atividade administrativa e a prestação de serviços públicos essenciais.

Essa problemática se apresenta de forma ainda mais aguda na realidade da esmagadora maioria dos órgãos públicos brasileiros, especialmente nos pequenos municípios do interior do País. Tais entes, em regra, não contam com estrutura administrativa robusta além de enfrentar limitações orçamentárias severas, contando com quadros permanentes de pessoal reduzidos, frequentemente marcados por carência de capacitação técnica especializada. Nesse cenário, a adoção de medidas excepcionais — como a designação de agentes comissionados para funções técnicas ou a mitigação circunstancial da segregação de funções — tende a ser menos uma escolha discricionária e mais uma resposta às restrições estruturais existentes.

É nesse espaço de tensão entre norma e a realidade administrativa que se insere o presente debate, ao se analisar criticamente a aplicação dos princípios da segregação de funções e da gestão por competência na designação de agentes no contexto das contratações públicas, à luz da Lei nº 14.133/2021, da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e dos desafios concretos enfrentados pelos entes públicos de menor capacidade institucional.

No Informativo de Licitações e Contratos nº 518, o Tribunal de Contas da União, analisando caso concreto, consignou o seguinte entendimento:

As funções relativas à condução do pregão devem ser exercidas por agentes públicos distintos dos responsáveis pela elaboração de documentos da fase interna da licitação, como documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar e termo de referência, sob pena de afronta ao princípio da segregação de funções e ao disposto nos arts. 5º e 7º, § 1º, da Lei 14.133/2021.^[1]

Tratou a hipótese de representação movida junto ao TCU, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90002/2025, conduzido pela Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Estado do Rio de Janeiro (SFA/RJ), constituindo-se em relevante precedente para a compreensão do papel da segregação de funções como mecanismo estruturante da governança pública nas contratações administrativas, especialmente à luz da Lei nº 14.133/2021.

O certame tinha por objeto a contratação de serviços contínuos de vigilância patrimonial armada, com fornecimento de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, materiais, armamentos, munições e equipamentos. A irregularidade central apontada consistiu na concentração de atribuições críticas do processo licitatório em um único agente público, não integrante do quadro efetivo da Administração, em aparente desconformidade com o regime jurídico das licitações e contratos administrativos.

Conforme apurado pela unidade técnica do TCU, responsável pelo exame, o mesmo agente teria sido responsável pela elaboração do Documento de Formalização da Demanda-DFD, do Estudo Técnico Preliminar-ETP e do Termo de Referência-TR, além de haver indícios consistentes de sua atuação como pregoeiro na fase externa do certame. Tal conclusão decorreu, dentre outros elementos, da constatação de que referido agente subscreveu resposta a recurso administrativo interposto no curso do pregão, deixando de reconhecer inconsistências existentes nos próprios documentos por ele elaborados na fase de planejamento.

Sem dúvida, essa concentração de funções revelou-se incompatível com o princípio da segregação de funções, expressamente previsto nos arts. 5º e 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, segundo os quais as atividades essenciais de planejamento, execução e controle das contratações devem ser distribuídas entre agentes distintos, de modo a mitigar riscos de ocultação de erros, fraudes, direcionamento indevido e comprometimento da imparcialidade decisória.

Por óbvio, que a inexistência de mecanismos de revisão por outros servidores fragiliza a primeira linha de defesa prevista no art. 169, I da lei regente da espécie. Essa condição tem potencial para acobertar falhas nos documentos preparatórios, que poderiam ter sido detectados e corrigidos em um ambiente institucional minimamente estruturado sob a lógica dos controles internos.

Não é de hoje que o TCU vem exigindo dos gestores dos órgãos jurisdicionados medidas para atender aos ditames dos princípios em tela, a exemplo do Acórdão nº 3.432/2025-1ª Câmara, no qual se assentou que a designação de um mesmo agente para atuar simultaneamente nas fases de planejamento e execução da licitação afronta o princípio da segregação de funções. Também foi considerada irregular a designação de pregoeiro não ocupante de cargo efetivo no Acórdão nº 1.917/2024-Plenário.

O caso analisado ora revela, assim, que a segregação de funções não se configura como formalidade meramente procedimental, mas como elemento essencial da boa governança, da integridade institucional e da gestão de riscos nas contratações públicas. Mesmo na ausência de dano material comprovado, a concentração indevida de atribuições críticas fragiliza a legitimidade do processo licitatório, compromete a confiança nas decisões administrativas e amplia a exposição da Administração a riscos jurídicos, operacionais e reputacionais. Trata-se, portanto, de diretriz normativa e jurisprudencial cuja

observância se impõe como condição para a regularidade e a sustentabilidade das contratações públicas sob a égide da Lei nº 14.133/2021.

No entanto, há que se ponderar a realidade fática experimentada pela grande maioria dos órgãos públicos deste País, mormente quando olhamos para os pequenos municípios do interior.

Há um nítido processo de esvaziamento dos quadros de pessoal e quase sucateamento da máquina pública decorrentes de diversos fatores que vêm se acumulando ao longo dos últimos anos. Restrições orçamentárias e o aumento do endividamento público vem levando os entes públicos a seríssimas condições financeiras. Claro, associado a isso, temos outros relevantes fatores, tais como má gestão dos recursos e os casos de corrupção que sangram os cofres públicos. Mas o fato inconteste é que muitos órgãos não dispõem de estrutura administrativa e quadro de pessoal que lhes possibilite atender de forma adequada aos princípios da segregação de funções e da gestão por competência.

No campo da governança de pessoas, os órgãos da administração vêm enfrentando um sério desafio que é o de captar e reter mão de obra qualificada. O concurso público, que era altamente disputado nos anos 1990, hoje já não atrai o mesmo interesse da força de trabalho disponível, atraindo menos candidatos. Isso deve a alguns fatores importantes. Cite-se a flexibilização do instituto da estabilidade funcional, e os baixos vencimentos pagos pela administração pública, transformando muitas vagas em cargos trampolim, ou seja, o candidato aprovado assume o cargo para logo em seguida partir para outro de melhor remuneração ou até mesmo, convocado a tomar posse, sequer comparece, se desinteressando pela vaga conquistada.

Portanto, em que pese a obrigatoriedade de distribuição de competências, bem como a designação de servidores efetivos (concursados) para exercício de funções essenciais à aplicação da norma licitatória, o fato é que muitos órgãos não contam com mão de obra qualificada sortida. E, nesse contexto, não resta alternativa senão acabar concentrando nas mãos daquele servidor que detém as melhores qualificações dentre os demais pertencentes aos quadros do órgão a execução de várias tarefas técnicas que deveriam ser distribuídas a várias mãos. E mais. Não raro esse servidor sequer é concursado, mas detentor de cargo em comissão.

O art. 22, da LINDB estabelece que na interpretação de normas sobre gestão pública, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, bem como as exigências das políticas públicas a seu cargo. Ora, se é dever do gestor distribuir entre vários servidores as várias competências técnicas, mas ele não tem em seu quadro de pessoal o número de servidores necessários, o único caminho é concentrar nas mãos dos poucos disponíveis (ou, não raro, único) as tarefas necessárias ao desenvolvimento do processo de contratação.

Carlos Maximiliano^[2], em lição lapidar, consignou que a norma legal não pode ser interpretada de modo que, da sua leitura, resulte em algo inócuo, danoso ou absurdo. Ou ainda, que prescreva inconveniências ou conduza a conclusões inconsistentes ou impossíveis.

O Estado brasileiro se move por meio dos contratos. Como o Estado não atua no segmento econômico (salvo em poucas atividades estratégicas executadas por algumas estatais), praticamente todas as políticas públicas a cargo das três esferas de governo dependem da celebração de contratos com particulares para serem implementadas e executadas. Ora, se o órgão que não conta com pessoal qualificado em número adequado ficasse impedido de realizar contratações justamente por esse motivo, além da paralização da máquina pública, novas políticas deixariam de ser implementadas. E, conseqüentemente, a sociedade é que seria imediatamente prejudicada, suportando os prejuízos decorrentes desse fato.

Não por outro motivo, no precedente ora analisado, o eminente Relator ponderou que não teria restado demonstrado prejuízo material à Administração, reconhecendo que a anulação ou suspensão imediata do certame poderia comprometer a continuidade de serviço público essencial, especialmente diante do encerramento iminente do contrato anterior. Tal circunstância evidenciou a necessidade de conciliar o rigor jurídico com a preservação do interesse público primário, especialmente em contratações de natureza contínua e sensível à segurança patrimonial.

Todavia, o reconhecimento das limitações fáticas acima expostas não pode servir como uma espécie de salvo-conduto para o Gestor deixar de observar as normas e princípios do Direito Administrativo. Em outro dizer, ainda que diante daquelas limitações, cumpre ao gestor público o dever de fundamentação qualificada de suas decisões. Mesmo nos casos em que se revele inevitável o afastamento das soluções institucionais ordinárias previstas na Lei nº 14.133/2021, impõe-se ao órgão justificar, de forma clara e documentada, as razões pelas quais não foi possível designar servidores do quadro efetivo para o exercício das funções essenciais, bem como os motivos que inviabilizaram a adequada distribuição de competências em observância ao princípio da segregação de funções. Trata-se de exigência diretamente relacionada aos princípios da motivação, da transparência e da *accountability* administrativa.

Além disso, a excepcionalidade não pode converter-se em estado permanente. É igualmente dever do gestor indicar, no âmbito do processo administrativo, quais providências estão sendo adotadas para superar o déficit estrutural identificado, seja por meio de capacitação continuada, realização de concursos públicos, reorganização interna, cooperação interinstitucional ou outras estratégias de fortalecimento da capacidade administrativa. A ausência de planejamento voltado à superação dessas limitações indica leniência gerencial e pode caracterizar erro grosseiro (LINDB, art. 28), conduzindo à indevida normalização de soluções precárias, em frontal contradição com os objetivos de governança, integridade e profissionalização da Administração Pública, atraindo, portanto, a responsabilização do gestor.

Registre-se, por fim, que a própria SFA/RJ promoveu a anulação do Pregão Eletrônico nº 90002/2025 e formalizou termo aditivo ao contrato vigente, prorrogando sua vigência até 2 de fevereiro de 2026, com a finalidade de realizar novo certame em conformidade com o marco legal vigente.

[1] TCU, Acórdão nº 6.389/2025, Segunda Câmara, Rel. Min. Augusto Nardes.

[2] MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Interpretação do Direito*, 13^a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p.180.

Como citar este texto:

CHAVES, Luiz Claudio de Azevedo. Entre a legalidade formal e a capacidade administrativa: a segregação de funções e o papel do pregoeiro nos pequenos municípios. *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, 20 jan. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.