

COMPRAS INTERÓRGÃOS COMO INSTRUMENTO DE APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NAS CÂMARAS MUNICIPAIS DA REGIÃO DA AMUNORPI/PR

INTER-AGENCY PROCUREMENT AS A SUPPORTING TOOL FOR THE
IMPLEMENTATION OF SEGREGATION OF DUTIES IN MUNICIPAL COUNCILS
WITHIN THE AMUNORPI REGION, PARANÁ

Ciências Sociais Aplicadas • 17/08/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/786932407](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/786932407)

Rodolfo Venâncio da Silva¹

Mônica da Silva Costa²

Luiz Henrique Néia Giavina Bianchi³

RESUMO

O presente artigo analisa a viabilidade da centralização das compras interórgãos como mecanismo de apoio à implementação do princípio da segregação de funções, especialmente nas Câmaras Municipais da região da AMUNORPI/PR. O tema mostra-se relevante na medida em que muitas Câmaras Municipais, em razão da escassez de recursos humanos, enfrentam dificuldades concretas para conferir plena efetividade ao referido princípio. A contribuição do estudo relaciona-se ao debate sobre os benefícios proporcionados pela segregação de funções à Administração Pública e sobre a forma pela qual as compras centralizadas podem auxiliar sua implementação. A partir de revisão doutrinária, jurisprudencial e normativa, bem como da análise da realidade funcional das Câmaras Municipais integrantes do recorte estudado, sustenta-se que a centralização, por meio de centrais de compras públicas e do compartilhamento de procedimentos entre órgãos distintos, pode contribuir para a mitigação dos riscos de fraude, erro e concentração indevida de atribuições, favorecendo o cumprimento da Lei Federal n.º 14.133/2021. Conclui-se que a adoção de estruturas cooperativas de contratação pode promover maior governança, transparência e controle interno, constituindo instrumento relevante de apoio à implementação da segregação de funções, especialmente em órgãos de reduzido quadro de pessoal. A pesquisa utiliza o método de abordagem hipotético-dedutivo e as técnicas de pesquisa bibliográfica, normativa e jurisprudencial.

Palavras-chave: Compras Públicas; Centralização; Segregação de Funções; Câmaras Municipais; Governança.

ABSTRACT

This article analyzes the feasibility of centralizing inter-agency procurement as a mechanism to support the implementation of the

principle of segregation of duties, particularly within the City Councils of the AMUNORPI/PR region. The topic is relevant insofar as many City Councils, due to limited human resources, face concrete difficulties in ensuring the full effectiveness of this principle. The study contributes to the debate on the benefits that segregation of duties brings to Public Administration and on how centralized procurement may assist in its implementation. Based on doctrinal, jurisprudential and normative review, as well as on the analysis of the functional reality of the City Councils included in the selected regional scope, the article argues that centralization through public procurement centers and the sharing of procurement procedures among distinct public bodies may contribute to mitigating the risks of fraud, error and undue concentration of duties, thereby supporting compliance with Law No. 14,133/2021. The study concludes that cooperative procurement structures may promote greater governance, transparency and internal control, constituting a relevant instrument to support the implementation of segregation of duties, especially in public bodies with limited personnel. The research adopts the hypothetical-deductive method and bibliographic, normative and jurisprudential research techniques.

Keywords: Public Procurement; Centralization; Segregation of Duties; City Councils; Governance.

1. INTRODUÇÃO

A Lei Federal n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021, introduziu um novo paradigma nas contratações públicas brasileiras, conferindo especial relevância à governança, ao planejamento, à gestão por competências, ao controle e à prevenção de riscos. Entre suas diretrizes estruturantes, destacam-se a centralização preferencial dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços,

prevista nos Artigos 19, inciso I, e 181, e a segregação de funções, expressamente reconhecida como princípio no Artigo 5.º e como dever no Artigo 7.º, § 1.º.

Embora tais institutos sejam frequentemente analisados de forma autônoma, o presente estudo sustenta a existência de relevante relação funcional entre ambos, especialmente no contexto de órgãos públicos dotados de reduzido quadro de pessoal. Nesses casos, a insuficiência de servidores efetivos ou empregados públicos pode dificultar a adequada distribuição das funções relacionadas ao planejamento, à condução do procedimento licitatório, à gestão, à fiscalização e ao controle das contratações.

A análise concentra-se nas Câmaras Municipais dos Municípios integrantes da Associação dos Municípios do Norte Pioneiro do Paraná – AMUNORPI/PR, em especial naquelas que contam com poucos servidores efetivos ou empregados públicos. Essa realidade pode criar obstáculos à implementação da segregação de funções, tornando relevante a busca por mecanismos capazes de ampliar a capacidade administrativa disponível e reduzir a concentração indevida de atribuições em um mesmo agente.

Nesse contexto, as compras públicas conjuntas ou centralizadas, inclusive por meio de centrais de compras interórgãos, apresentam-se como alternativa apta a auxiliar órgãos de reduzida estrutura funcional no cumprimento das exigências estabelecidas pela Lei Federal n.º 14.133/2021.

Para os fins deste estudo, a expressão “compras interórgãos” é utilizada para designar modelos de contratação estruturados mediante cooperação, compartilhamento ou centralização de

procedimentos entre órgãos públicos distintos, preservadas as competências próprias e a autonomia administrativa de cada participante.

A centralização não deve ser compreendida como solução automática ou exclusiva para todas as dificuldades relacionadas à segregação de funções. Entretanto, quando juridicamente adequada e administrativamente estruturada, pode favorecer a distribuição de responsabilidades, a especialização dos agentes, a racionalização dos procedimentos e o fortalecimento dos mecanismos de controle.

O problema de pesquisa consiste, portanto, na seguinte indagação: qual é a realidade dos órgãos com reduzido quadro de pessoal diante da segregação de funções imposta pela Lei Federal n.º 14.133/2021 e em que medida a centralização, por meio de centrais de compras interórgãos, pode contribuir para a efetivação desse princípio nas Câmaras Municipais objeto do presente estudo?

A pesquisa utiliza o método hipotético-dedutivo e desenvolve-se mediante revisão bibliográfica, normativa e jurisprudencial, complementada pela análise de dados extraídos dos Portais da Transparência das Câmaras Municipais da região da AMUNORPI/PR.

2. REALIDADE DAS CÂMARAS MUNICIPAIS DA REGIÃO DA AMUNORPI/PR E O DEVER DE EFICIÊNCIA

Para iniciar a análise, é importante esclarecer o recorte metodológico adotado. A pesquisa considera a realidade dos 23 Municípios paranaenses que integram a Associação dos Municípios do Norte Pioneiro – AMUNORPI.

Esses Municípios refletem uma característica marcante da organização municipal do Estado do Paraná. Dos 399 Municípios paranaenses, 304 possuem população de até 20 mil habitantes, conforme dados do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, o que corresponde a aproximadamente 76% do total (IPARDES, 2024).

Na região da AMUNORPI/PR, essa realidade também se manifesta de forma expressiva, uma vez que apenas cinco dos 23 Municípios possuem população superior a 20 mil habitantes: Cambará, Ibaiti, Jacarezinho, Santo Antônio da Platina e Siqueira Campos.

Para ilustrar esse cenário, apresentam-se os dados populacionais utilizados na pesquisa: Barra do Jacaré, 2.814 habitantes; Cambará, 23.212; Carlópolis, 16.905; Conselheiro Mairinck, 3.461; Figueira, 8.062; Guapirama, 4.626; Ibaiti, 28.830; Jaboti, 5.427; Jacarezinho, 40.375; Japira, 4.972; Joaquim Távora, 11.945; Jundiaí do Sul, 3.333; Pinhalão, 6.566; Quatiguá, 8.099; Ribeirão Claro, 12.364; Ribeirão do Pinhal, 13.060; Salto do Itararé, 5.192; Santana do Itararé, 5.514; Santo Antônio da Platina, 44.369; São José da Boa Vista, 6.040; Siqueira Campos, 22.811; Tomazina, 8.426; e Wenceslau Braz, 19.188 habitantes.

A dimensão populacional, isoladamente considerada, não determina a capacidade administrativa de determinado órgão público. Contudo, em Municípios de pequeno porte, é comum que as respectivas Câmaras Municipais disponham de estruturas funcionais reduzidas, circunstância que pode gerar dificuldades concretas para a adequada distribuição das atribuições relacionadas às contratações públicas.

2.1. O Dever de Eficiência e a Governança nas Contratações Públicas

Feitas essas considerações iniciais acerca da realidade populacional da região objeto deste estudo, cabe destacar que a Constituição Federal estabelece, em seu Artigo 37, inciso XXI, como regra, a realização de processo licitatório para as contratações da Administração Pública, ressalvados os casos previstos em lei:

Art. 37. [...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei [...] (Brasil, 1988).

Atualmente, as licitações e os contratos administrativos são disciplinados, em caráter geral, pela Lei Federal n.º 14.133/2021, que substituiu a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, expressamente revogada a partir de 30 de dezembro de 2023.

A legislação anterior conferia tratamento limitado ao planejamento das contratações e não previa expressamente, como princípios ou diretrizes gerais, a segregação de funções e a governança. A Lei Federal n.º 14.133/2021, ao contrário, ampliou significativamente a

relevância atribuída ao planejamento, à gestão por competências, à governança e à prevenção de riscos.

Sobre a relação entre governança e planejamento, Bianchi e Santin observam:

A governança guarda íntima relação com o planejamento decorrente da necessária avaliação, direcionamento e monitoramento das políticas públicas. Dessa forma, a governança demonstra a nítida preocupação com contratações relativas à finalidade primária de satisfazer os direitos fundamentais do cidadão comum, em contratações planejadas, por medidas de avaliação, direcionamento e monitoramento [...] (2025, p. 196).

O Tribunal de Contas da União define governança como

o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, com objetivo de que as contratações agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis” (Brasil, [s.d.]).

A Lei Federal n.º 14.133/2021 passou a incorporar diversos elementos relacionados à governança e à busca de maior eficiência nas

contratações públicas. Entre os objetivos previstos em seu Artigo 11, destacam-se a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração Pública, a garantia de tratamento isonômico e justa competição, a prevenção de sobrepreço, inexecutabilidade e superfaturamento, bem como o incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável.

Bianchi e Santin destacam, nesse sentido, a mudança de orientação promovida pela nova legislação:

A Lei Federal n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021, Nova Lei de Licitações (NLL), trouxe uma série de inovações no modelo de gestão da administração pública, passando de um modelo burocrático para um modelo gerencial, tendente a buscar contratações eficientes. Para tanto, a NLL dispõe de uma série de ferramentas que buscam a contratação mais vantajosa para a Administração, conforme preceitua o artigo 11, inciso I, da referida lei. (2025, p. 194).

Nesse novo contexto, assume especial importância a obrigatoriedade da segregação de funções, expressamente prevista no Artigo 7.º, § 1.º, da Lei Federal n.º 14.133/2021:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

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

[...]

§ 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).

Também merece destaque o Artigo 8.º, que disciplina a figura do agente de contratação:

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, 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. (Brasil, 2021).

A legislação demonstra, assim, preocupação com a adequada distribuição de responsabilidades, a especialização dos agentes e a prevenção dos riscos decorrentes da concentração indevida de atribuições.

Marçal Justen Filho relaciona a segregação de funções à gestão por competências:

A segregação de funções tende a ser uma decorrência da gestão por competências. A acumulação de atribuições diversas produz o risco de um sujeito assumir funções para as quais não está qualificado – partindo do pressuposto de que cada função específica exige conhecimentos, habilidades e atitudes diferenciadas. (2021, p. 198).

É justamente nesse ponto que surgem dificuldades concretas para diversas Câmaras Municipais da região da AMUNORPI/PR. Muitas delas contam com reduzido número de servidores efetivos ou empregados públicos, conforme dados coletados nos respectivos Portais da Transparência⁴:

- Barra do Jacaré: 4 servidores efetivos e 1 assessor;
- Carlópolis: 7 servidores efetivos e 1 servidor comissionado;
- Guapirama: 4 servidores efetivos;
- Ibaiti: 5 servidores efetivos;
- Jaboti: 4 servidores efetivos;
- Japira: 2 servidores efetivos e 2 servidores comissionados;
- Joaquim Távora: 4 servidores efetivos e 2 servidores comissionados;
- Quatiguá: 3 servidores efetivos;
- Ribeirão do Pinhal: 5 servidores efetivos e 1 servidor comissionado;
- Salto do Itararé: 3 servidores efetivos e 2 servidores comissionados;
- Santana do Itararé: 3 servidores efetivos e 1 servidor comissionado;

- São José da Boa Vista: 3 servidores efetivos e 1 servidor comissionado;
- Siqueira Campos: 3 servidores efetivos e 2 servidores comissionados;
- Tomazina: 4 servidores efetivos e 1 servidor comissionado.

No momento da realização da pesquisa, os Portais da Transparência das Câmaras Municipais de Conselheiro Mairinck, Jundiá do Sul e Pinhalão encontravam-se indisponíveis ou em manutenção, razão pela qual não foi possível aferir de forma segura a composição de seus respectivos quadros funcionais.

Os dados demonstram que parcela significativa das Câmaras Municipais analisadas possui estrutura funcional bastante reduzida. Essa circunstância não permite, isoladamente, afirmar a existência de descumprimento da segregação de funções, pois tal avaliação depende das atribuições concretamente desempenhadas, da organização administrativa interna e dos riscos envolvidos em cada contratação. Ainda assim, evidencia uma dificuldade estrutural real para a adequada repartição de responsabilidades entre agentes distintos.

Nesse sentido, apenas algumas Câmaras da região apresentam quadros funcionais potencialmente mais amplos para promover, com menor dificuldade prática, a distribuição das funções relacionadas às contratações. Em muitas das demais, a escassez de servidores pode levar à concentração de atribuições, especialmente porque os mesmos agentes frequentemente acumulam responsabilidades em áreas administrativas diversas.

Matheus Carvalho sintetiza a finalidade da segregação de funções:

[...] é princípio que tem como finalidade evitar a ocorrência de equívocos, fraudes e utilização irregular de recursos públicos. Assim, impede-se que haja conflitos de interesses, por meio da repartição de funções entre os servidores, o que evita que o mesmo agente atue em funções incompatíveis, como, por exemplo, realizar o procedimento licitatório e ficar responsável, ao mesmo tempo, por sua fiscalização e controle. (2021, p. 569).

Diante dessa realidade, torna-se necessário examinar com maior atenção o alcance da segregação de funções, sua obrigatoriedade e a forma como deve ser aplicada diante das dificuldades concretas enfrentadas por órgãos de pequeno porte.

3. OBRIGATORIEDADE DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

A segregação de funções constitui importante mecanismo de governança e controle destinado a evitar a concentração excessiva de atribuições em um mesmo agente e a reduzir os riscos de erro, fraude, conflito de interesses e ocultação de irregularidades.

Levi Rodrigues Vaz resume o princípio nos seguintes termos:

Em suma, o princípio da segregação de funções veda o exercício de múltiplas funções suscetíveis a riscos por um mesmo agente, tanto público quanto privado. A ideia por trás deste princípio é de que quanto maior a atuação na contratação e na gestão de contratos por um agente isolado, maior o risco de ocultação de erros, fraudes e falhas, inclusive corrupção e desvios de recursos públicos. O envolvimento de diversos agentes no mesmo processo licitatório ou de contratação acaba por permitir um compartilhamento de informações e uma fiscalização ou controle mais efetivo. (2022, p. 43).

Marçal Justen Filho, por sua vez, assinala que o princípio encontra fundamento na ideia de separação interna de competências, estabelecendo uma espécie de mecanismo de controle recíproco no âmbito da própria Administração.

A repartição de atribuições permite, assim, que a atuação de determinado agente seja submetida à análise ou ao controle de outros responsáveis, reduzindo os riscos decorrentes da concentração excessiva de poderes.

Na Lei Federal n.º 14.133/2021, a segregação de funções possui expressa densidade normativa. O Artigo 5.º a inclui entre os princípios aplicáveis às licitações e contratações administrativas, enquanto o Artigo 7.º, § 1.º, determina que a autoridade competente deverá observá-la, vedando a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos.

No caso específico da segregação de funções, portanto, a discussão sobre sua obrigatoriedade mostra-se objetiva: a Lei Federal n.º 14.133/2021 não se limita a reconhecê-la como princípio, mas estabelece expressamente, no Artigo 7.º, § 1.º, que a autoridade competente deverá observá-la.

Marçal Justen Filho é categórico:

A Lei impõe, de modo compulsório, a observância à segregação de funções na condução das licitações e contratações. Não se trata de uma faculdade a ser observada pela autoridade máxima (ou quem ocupe essa posição), mas de um dever. (2021, p. 198).

A segregação de funções, portanto, não constitui mera faculdade do gestor.

Isso não significa, contudo, que todas as atividades integrantes de uma contratação pública devam necessariamente ser exercidas por pessoas diferentes, independentemente da realidade do órgão e dos riscos concretos envolvidos.

O próprio Artigo 7.º, § 1.º, da Lei Federal n.º 14.133/2021 delimita a vedação às situações em que o mesmo agente atua simultaneamente em funções mais suscetíveis a riscos.

A aplicação do princípio deve considerar, entre outros aspectos, a natureza e a complexidade da contratação, o valor envolvido, os riscos identificados, as atribuições efetivamente desempenhadas e a estrutura administrativa disponível.

A mera multiplicação formal de agentes ou assinaturas, sem verdadeira distribuição de competências e responsabilidades, tampouco assegura o cumprimento do princípio. A segregação deve ser substancial, especialmente entre funções cuja concentração comprometa a independência do controle ou permita que determinado agente fiscalize seus próprios atos.

Essa questão mostra-se particularmente relevante em órgãos de pequeno porte.

A Lei Federal n.º 14.133/2021 determina, em seu Artigo 5.º, que sua aplicação observará também as disposições do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

O Artigo 22 da LINDB estabelece:

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. (Brasil, 1942).

Essa previsão não autoriza a inobservância genérica de deveres legais em razão de dificuldades administrativas. Impõe, entretanto, que as normas sobre gestão pública sejam interpretadas considerando as condições concretas em que atua o gestor.

Em órgãos de reduzido quadro de pessoal, portanto, a escassez de servidores não pode ser utilizada como justificativa automática para

o afastamento da segregação de funções, mas também não deve ser ignorada quando houver impossibilidade concreta de implementação integral de determinado modelo ideal de distribuição de atribuições.

Nessas hipóteses, cabe ao órgão demonstrar as dificuldades existentes, identificar os riscos decorrentes da eventual acumulação de funções e buscar medidas alternativas ou compensatórias capazes de reduzi-los.

Exemplo relevante da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná encontra-se no Acórdão n.º 3.561/2023 do Tribunal Pleno, que admitiu, excepcionalmente, a possibilidade de utilização temporária de servidor comissionado como agente de contratação quando demonstrada, de forma justificada e fundamentada, a impossibilidade de atendimento à regra geral da Lei Federal n.º 14.133/2021:

Com base em tudo o que foi discorrido, a Nova Lei de Licitações traz como regra que os agentes públicos designados para desempenho das funções ditas essenciais devem atender o disposto no artigo 7º, I, ou seja, devem ser selecionados, preferencialmente, entre servidores efetivos e empregados públicos. Se o município não tiver condições de dar atendimento à lei, de modo justificado e fundamentado, poderá indicar temporariamente servidor comissionado que detenha todas as qualificações impostas no artigo em comento. (Paraná, 2023).

Embora o precedente não trate diretamente da segregação de funções, evidencia a necessidade de considerar as condições concretas do órgão na aplicação da nova legislação, sem afastar os deveres de fundamentação, excepcionalidade e busca pela adequação administrativa.

Também os Tribunais de Contas já reconheciam, antes da entrada em vigor da Lei Federal n.º 14.133/2021, os riscos decorrentes da concentração de funções incompatíveis.

No Acórdão n.º 83/2020, por exemplo, o Tribunal de Contas da União examinou situação em que o fiscal responsável pelo acompanhamento da execução contratual e pela atestação das medições também havia participado da fase de planejamento da contratação, contribuindo para a definição dos elementos quantitativos e qualitativos dos serviços contratados (Brasil, 2020).

Dessa forma, a segregação de funções deve ser compreendida como dever jurídico de observância obrigatória, mas sua concretização deve considerar os riscos envolvidos e as dificuldades reais enfrentadas pelos órgãos públicos.

Nas Câmaras Municipais de pequeno porte, o problema não consiste em decidir se a segregação deve ou não ser observada, mas em identificar mecanismos capazes de viabilizar sua efetivação diante de estruturas administrativas reduzidas.

É nesse contexto que a centralização das compras públicas pode assumir papel relevante.

4. CENTRALIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS E SUA RELAÇÃO COM A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

A Lei Federal n.º 14.133/2021 prevê expressamente a centralização das compras públicas entre as diretrizes relacionadas à organização das contratações administrativas.

Seu Artigo 19 dispõe:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I – instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços. (Brasil, 2021).

A opção legislativa pela centralização relaciona-se aos princípios e objetivos de planejamento, eficiência, economicidade, racionalização administrativa, padronização e fortalecimento da governança nas contratações públicas.

O emprego da expressão “preferencialmente” demonstra que a centralização não constitui modelo de aplicação automática em toda e qualquer situação. Todavia, diante do princípio da motivação, a escolha do modelo de contratação deve ser adequadamente justificada, especialmente quando a centralização se mostrar compatível com a realidade administrativa e apta a produzir benefícios concretos.

Em órgãos públicos dotados de escassos recursos humanos, a centralização pode assumir relevância adicional. A obrigatoriedade da segregação de funções, associada à limitação do número de servidores disponíveis, pode gerar dificuldades para a adequada distribuição de responsabilidades. Nesse contexto, mecanismos centralizados ou cooperativos de contratação podem ampliar a base institucional disponível e permitir a participação de diferentes agentes em determinadas etapas do procedimento.

Não se afirma que a centralização produza, por si só, a efetiva segregação de funções. Uma estrutura centralizada também pode reproduzir a concentração excessiva de atribuições caso não haja clara definição de competências, distribuição de responsabilidades e mecanismos adequados de controle.

Ainda assim, quando corretamente estruturada, pode representar instrumento relevante para auxiliar órgãos de pequeno porte no cumprimento das exigências da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Marçal Justen Filho destaca importantes benefícios associados à centralização:

A concepção de centralização de licitações e contratações traduz-se na desnecessidade da fragmentação de procedimentos isolados. Isso permitiria a simplificação burocrática e ganhos de escala.

A centralização acarreta a ampliação de quantitativos a serem adquiridos em uma única licitação, com a entrega dos produtos ou a prestação de serviços para uma pluralidade de órgãos e entidades distintos. (2021, p. 362).

Na mesma linha, Góis e Mendonça apontam, entre as vantagens do modelo de compras centralizadas, a economia de escala e a redução dos preços, a diminuição de atividades repetitivas, a padronização de procedimentos, a melhoria da governança e da comunicação entre os participantes, o uso mais eficiente dos recursos disponíveis, a ampliação da segurança jurídica e a facilitação do controle (2023, p. 109).

Dessa maneira, um modelo de centralização interórgãos, envolvendo, por exemplo, estruturas pertencentes a diferentes órgãos públicos, pode contribuir para a distribuição de atribuições, além de proporcionar ganhos relacionados à eficiência, à especialização e à governança.

É indispensável, entretanto, que qualquer modelo dessa natureza preserve a autonomia dos órgãos participantes e estabeleça, de forma clara, as competências e responsabilidades de cada agente.

4.1. A Expressa Menção às Centrais de Compras e Seu Papel na Efetivação da Segregação de Funções

A Lei Federal n.º 14.133/2021 também trata expressamente das centrais de compras em seu Artigo 181:

Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.

Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no caput deste artigo, nos termos da Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005. (Brasil, 2021).

A leitura conjugada dos Artigos 19, inciso I, e 181 evidencia que a centralização ocupa posição relevante no regime instituído pela Lei Federal n.º 14.133/2021.

Isso não significa que a adoção de centrais de compras seja isenta de críticas ou adequada a qualquer circunstância. Marçal Justen Filho (2021, p. 362-363, 1.757) adverte que a centralização pode produzir efeitos econômicos relevantes, criar tensões com o princípio do parcelamento, resultar em padronização incompatível com determinadas necessidades específicas e, diante da elevação do valor absoluto das contratações, ampliar também potenciais

riscos associados à corrupção. O autor também questiona a possibilidade de o artigo 181 impor diretamente aos demais entes federativos a criação de determinada estrutura administrativa, em razão da autonomia constitucional de Estados, Distrito Federal e Municípios.

Essas ponderações demonstram que a centralização não pode ser tratada como solução universal ou automaticamente superior à descentralização.

Entretanto, no contexto específico analisado neste estudo, marcado pela existência de Câmaras Municipais com reduzido quadro funcional, a centralização pode constituir alternativa relevante para ampliar a capacidade administrativa disponível e favorecer uma melhor distribuição de determinadas atribuições.

A segregação de funções não pode permanecer apenas como comando formal. Órgãos de pequeno porte devem buscar soluções capazes de reduzir os riscos decorrentes da concentração de responsabilidades incompatíveis.

Nesse contexto, as centrais de compras, os consórcios públicos e outras estruturas cooperativas podem contribuir para a especialização dos agentes, a padronização de procedimentos, o fortalecimento do planejamento e a ampliação dos mecanismos de controle.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo reconhece que a previsão das centrais de compras se relaciona diretamente aos princípios do planejamento e da economicidade, contribuindo para que órgãos e entidades se organizem de maneira compatível com as finalidades da Lei Federal n.º 14.133/2021 (São Paulo, 2021).

Ronny Charles Lopes Torres também destaca:

As centrais de compras funcionam como “filtro qualificado” da demanda de toda administração para o mercado. Por meio delas, é possível gerar ganho de escala nas ações de compras públicas, além de otimizar seu planejamento, reduzir seu custo burocrático e facilitar o controle da corrupção. Do mesmo modo, a padronização dos itens demandados viabiliza uma atuação estratégica das compras públicas e imprime ganhos de qualidade. (Torres, 2021, p. 827).

Assim, para Câmaras Municipais de pequeno porte que enfrentem dificuldades concretas na implementação da segregação de funções, a adoção de estruturas centralizadas ou cooperativas pode representar alternativa juridicamente possível e administrativamente relevante.

Entre os modelos cogitáveis encontram-se a cooperação entre diferentes Câmaras Municipais, a constituição de consórcios públicos, nos casos legalmente cabíveis, e outras formas de compartilhamento de estruturas e procedimentos que encontrem fundamento no ordenamento jurídico.

Também pode ser considerada, com as cautelas necessárias, a cooperação entre órgãos distintos do mesmo Município, inclusive entre Poder Executivo e Poder Legislativo, desde que preservadas a autonomia administrativa e financeira de cada Poder, a

competência decisória própria de cada órgão e a responsabilidade de seus agentes.

A participação da Câmara Municipal em estrutura compartilhada não pode implicar submissão ao Poder Executivo, transferência indevida de competências ou esvaziamento de sua autonomia.

Além disso, a centralização somente poderá contribuir efetivamente para a segregação de funções se houver clara definição das atribuições dos agentes e dos órgãos participantes.

Não basta transferir procedimentos para uma estrutura comum ou aumentar formalmente o número de pessoas envolvidas. É necessário assegurar que funções mais suscetíveis a riscos sejam efetivamente distribuídas de maneira capaz de reduzir a concentração indevida de atribuições e fortalecer os controles existentes.

Portanto, a centralização das compras públicas pode constituir instrumento relevante para a implementação da segregação de funções, particularmente em órgãos de pequeno porte, desde que adequada à realidade administrativa, juridicamente estruturada e acompanhada de efetiva repartição de competências, responsabilidades e mecanismos de controle.

5. CONCLUSÃO

A Lei Federal n.º 14.133/2021 introduziu relevantes transformações no regime das contratações públicas brasileiras, conferindo maior destaque à governança, ao planejamento, à gestão por competências, à prevenção de riscos e ao controle. Nesse novo contexto, a segregação de funções assume especial relevância, uma

vez que é expressamente prevista como princípio no Artigo 5.º e como dever no Artigo 7.º, § 1.º, da referida legislação.

A análise desenvolvida demonstrou que a efetivação desse dever pode encontrar dificuldades concretas em órgãos de pequeno porte, especialmente em Câmaras Municipais dotadas de reduzido quadro de servidores efetivos ou empregados públicos. A realidade das Câmaras Municipais da região da AMUNORPI/PR evidencia que parcela significativa desses órgãos dispõe de estrutura funcional restrita, circunstância que pode dificultar a adequada distribuição das atribuições relacionadas ao planejamento, à condução do procedimento licitatório, à gestão, à fiscalização e ao controle das contratações.

Essa limitação estrutural, contudo, não autoriza o simples afastamento da segregação de funções. Ao contrário, exige que os órgãos públicos identifiquem os riscos decorrentes da concentração de atribuições e busquem soluções capazes de reduzi-los, considerando as dificuldades reais do gestor, nos termos do Artigo 22 da LINDB.

Nesse sentido, a centralização das compras públicas pode representar importante instrumento de apoio à implementação da segregação de funções, especialmente quando possibilita ampliar a capacidade institucional disponível, reunir conhecimentos técnicos, racionalizar procedimentos e distribuir determinadas responsabilidades entre diferentes agentes.

Os Artigos 19, inciso I, e 181 da Lei Federal n.º 14.133/2021 demonstram a relevância atribuída pela legislação à centralização dos procedimentos de aquisição e contratação e às centrais de compras.

Seus benefícios podem ultrapassar os tradicionais ganhos de escala e economicidade, alcançando também a melhoria do planejamento, da padronização, da governança, da transparência e dos mecanismos de controle.

A centralização, entretanto, não deve ser compreendida como solução automática, exclusiva ou universal. Sua capacidade de contribuir para a segregação de funções depende do modelo jurídico e administrativo adotado, da natureza das atividades compartilhadas, da definição das competências dos agentes e da existência de mecanismos efetivos de controle.

Uma estrutura centralizada que apenas transfira a concentração de atribuições para outro órgão ou para um grupo restrito de agentes não concretizará a segregação de funções. Por isso, a centralização deve ser acompanhada de repartição efetiva de responsabilidades, clara definição de competências, preservação da autonomia dos órgãos participantes e adoção de medidas adequadas de transparência, controle e gestão de riscos.

Nas Câmaras Municipais da região da AMUNORPI/PR que contam com reduzido quadro funcional, a busca por soluções centralizadas ou cooperativas pode representar alternativa relevante para compatibilizar as exigências da Lei Federal n.º 14.133/2021 com as condições administrativas concretamente existentes.

Conclui-se, assim, que a centralização das compras públicas, quando juridicamente adequada e administrativamente bem estruturada, pode constituir importante instrumento para a implementação da segregação de funções, contribuindo para ampliar a capacidade institucional dos órgãos de pequeno porte, reduzir a concentração

indevida de atribuições e fortalecer a governança e o controle nas contratações públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 20 jun. 2026.

_____. Lei Federal n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 21 abr. 2026.

_____. Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 25 jun. 2026.

_____. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão n.º 83/2020. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 22 jan. 2020. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A83%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/2. Acesso em: 20 jun. 2026.

_____. Tribunal de Contas da União. Governança das contratações públicas. Licitações e Contratos, Brasília, [202-?]. Disponível em:

<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/2-governanca-das-contratacoes-publicas-2/>. Acesso em: 19 jun. 2026.

BIANCHI, Luiz Henrique Néia Giavina; SANTIN, Valter Foletto. Plano de contratações anual como instrumento de governança e sua exigibilidade. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 32., 2025, São Paulo. Anais [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2025. p. 191-211. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/6h25op4f/57hpnh74/n1H50eFUb6knf5LQ.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jun. 2026.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 9. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2021.

GÓIS, Lúcio Mário Mendonça de; MENDONÇA, Cláudio Márcio Campos de. Compras públicas centralizadas: vantagens e fatores críticos para o sucesso. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCCP, Belo Horizonte, ano 22, n. 261, p. 103-131, set. 2023.

IBGE. Cidades e Estados: Paraná. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2024. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/>. Acesso em: 25 jun. 2026.

IPARDES. 11,8 milhões de pessoas: IBGE aponta Paraná com 5ª maior população do Brasil em 2024. Curitiba, 29 ago. 2024. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Noticia/118-milhoes-de-pessoas-IBGE->

[aponta-Parana-com-5a-maior-populacao-do-Brasil-em-2024](#). Acesso em: 25 jun. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei Federal n.º 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão n.º 3.561/23 – Tribunal Pleno. Rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral. Publicado em 20 nov. 2023. Disponível em: <https://viajuris.tce.pr.gov.br/Arquivos/2023/11/00380811.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2026.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Lei Federal n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021 – artigo 181. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/181>. Acesso em: 4 jul. 2026.

TORRES, Ronny Charles Lopes. Leis das Licitações Públicas Comentadas. 12. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2021.

VAZ, Levi Rodrigues. Manual da Nova Lei de Licitações: Lei Federal n.º 14.133/21. 1. ed. Curitiba: Via Jurídica, 2022.

¹ Pós-graduado em Direito Administrativo pela UENP. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

² Pós-graduada em Direito Administrativo pela UENP. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

³ Mestre em Ciência Jurídica pela UENP. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

⁴ Dados extraídos dos Portais da Transparência das Câmaras Municipais integrantes da AMUNORPI/PR, consultados em junho de 2026.