

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

**RESOLUÇÃO Nº : 15.385/2020**  
**Processo nº.: 201904698-00**  
**Assunto: Consulta**  
**Município: Barcarena**  
**Órgão: Agência Reguladora de Serviços Públicos de Barcarena**  
**Exercício: 2019**  
**Interessado: Affonso Henriques da Silva Filho**  
**Instrução: Diretoria Jurídica**  
**Relator: Conselheiro Luis Daniel Lavareda Reis Junior**

***EMENTA: CONSULTA. AUTARQUIA MUNICIPAL. CUMULAÇÃO DE FUNÇÕES. COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO. CONTROLE INTERNO. PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. IMPOSSIBILIDADE.***

1. É ilegal e inadmissível a cumulação de funções de integrante da Comissão Permanente de Licitação (CPL) e controle interno de autarquia municipal.
2. O Princípio da segregação das funções, define que não seja atribuída à mesma pessoa as funções de fiscalizador e fiscalizado, conforme posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU.
3. O órgão que exerce o controle não pode ser encarregado de outras funções, limitando-se a atuar como controlador.
4. O agente que exerce a função de controle interno, ou seja, que atua como controlador e fiscalizador, não deve realizar atividade que esteja sobre a fiscalização do próprio agente
5. Atribuir a condução do processo licitatório e fiscalização a um mesmo agente seria ir contra os princípios administrativos da legalidade, moralidade, eficiência e segregação das funções.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA**, e respondida nos termos do disposto no **art. 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016**, acordam os **Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, por unanimidade, em **aprovar** a resposta à **CONSULTA**, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto do Conselheiro Relator, que passam a integrar esta decisão:


GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

**RESOLUÇÃO Nº : 15.385/2020**

é ilegal e inadmissível a cumulação de funções de integrante da Comissão Permanente de Licitação (CPL) e controle interno de autarquia municipal. Como garantia da independência da fiscalização, é fundamental que o agente fiscalizador não seja ao mesmo tempo o agente fiscalizado e, além disso, é essencial que o agente que controla detenha independência e não tenha relações com o órgão sob sua fiscalização, visto que atribuir a condução do processo licitatório e fiscalização a um mesmo agente seria ir contra os princípios administrativos da legalidade, moralidade, eficiência e segregação das funções.

Sala das sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará,  
em **17 de junho de 2020**.



Conselheiro: **Sérgio Leão**  
Presidente



Conselheiro **Daniel Lavareda**  
Relator

**Presentes:**

Conselheiros: José Carlos Araújo, Mara Lúcia, Cezar Colares, Antonio José Guimarães

Conselheiros Substitutos: Sérgio Dantas

Ministério Público de Contas: Procuradora Maria Regina Cunha

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

**RESOLUÇÃO Nº.**

Processo nº. 201904698-00 – Consulta da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Barcarena, exercício 2019, de responsabilidade do Sr. Affonso Henriques da Silva Filho.

**RELATÓRIO**

**Processo nº.:** 201904698-00  
**Assunto:** Consulta  
**Município:** Barcarena  
**Órgão:** Agência Reguladora de Serviços Públicos de Barcarena  
**Exercício:** 2019  
**Interessado:** Affonso Henriques da Silva Filho  
**Instrução:** Diretoria Jurídica  
**Relator:** Conselheiro Luis Daniel Lavareda Reis Junior

A AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE BARCARENA DE BARCARENA encaminhou CONSULTA (fl.01/03), com amparo no artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016, na qual expôs situação fática, solicitando manifestação desta Corte de Contas sobre a seguinte questão:

“(…)

*É possível e legal a nomeação de integrante da Comissão Permanente de Licitação para cumular a função de controle interno da autarquia municipal?”.*

Conforme consta, os autos foram remetidos ao meu Gabinete, na data de 11/07/2019 (fl. 05) e considerando a especificidade jurídica da matéria, os autos foram submetidos a competente apreciação da Diretoria Jurídica – DIJUR/TCM-PA, em 15/07/2019, conforme permissivo contido nos termos do §4º, do art. 300, do RITCM-PA (Ato n.º 19/2017), a qual devidamente atendida, nos termos do **Parecer nº. 102/2020-DIRETORIA JURÍDICA/TCM-PA**, da lavra do Diretor Jurídico, Dr. RAPHAEL MAUÉS OLIVEIRA e da Assessora Jurídica, Dra. PAULA MELO E SILVA D’OLIVEIRA, o qual antecipadamente destaco, adoto em sua integralidade como resposta a vertente consulta, no que transcrevo:

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

**RESOLUÇÃO Nº.**

Processo nº. 201904698-00 – Consulta da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Barcarena, exercício 2019, de responsabilidade do Sr. Affonso Henriques da Silva Filho.

**(...) II – DA ADMISSIBILIDADE:**

No tocante à admissibilidade da consulta, o **Regimento Interno deste TCM-PA (Ato n.º 19/2017)** disciplina os critérios de admissibilidade das consultas, a qual recai ao Conselheiro-Relator, conforme dispositivo a seguir transcrito e destacado:

**Art. 298. O Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas que lhe forem formuladas, conforme o disposto no art. 1º, XVI, da Lei Complementar nº 084, devendo atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:**

***I – ser formulada por autoridade legítima;***

***II – ser formulada em tese;***

***III – conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;***

***IV – versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.***

**Art. 300. As consultas, após protocoladas, serão encaminhadas ao Conselheiro Relator, observada a prevenção, nos termos da distribuição bienal, para exame de admissibilidade e regular processamento.**

**§2º. Havendo relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta que versar sobre caso concreto poderá ser conhecida, a critério do Conselheiro Relator, caso em que será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgado do fato ou caso concreto.**

Neste sentido, conforme o artigo supracitado, denota-se que o Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas formuladas, desde que cumpridos, preliminarmente, os requisitos cumulativos expostos nos incisos do **art. 298 c/c art. 300, § 2º do RITCM-PA.**

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

**RESOLUÇÃO Nº.**

Processo nº. 201904698-00 – Consulta da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Barcarena, exercício 2019, de responsabilidade do Sr. Affonso Henriques da Silva Filho.

No que concerne aos legitimados para formulação consultiva, estes estão previstos no rol taxativo dos **incisos I a V, do art. 299, do RITCM-PA, in verbis:**

*Art. 299. Estão legitimados a formular consulta:*

**I - O Prefeito;**

**II - O Presidente da Câmara Municipal;**

**III - Os dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais;**

**IV - Os Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional;**

**V - As entidades, que por determinação legal, são representativas de Poderes Executivos e Legislativos Municipais.**

Destarte, é requisito imprescindível para a admissibilidade das consultas formuladas perante o TCM-PA que o Consulente esteja inserido no rol de legitimados do artigo supracitado.

Nos autos em epígrafe, verifica-se que o Consulente é **Presidente da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Barcarena**, o que implica dizer que o Consulente dispõe de legitimidade para interpor a presente consulta, conforme previsão do inciso III do artigo supracitado.

Traçadas as diretrizes regimentais aplicáveis, por ocasião do juízo de admissibilidade consultiva, firmamos entendimento no sentido de que os presentes autos se revestem das formalidades necessárias, quanto à proposição (**art. 300, § 2º do RITCM-PA**) e, ainda, firmado por autoridade legitimada, qual seja, o Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores de

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

**RESOLUÇÃO Nº.**

Processo nº. 201904698-00 – Consulta da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Barcarena, exercício 2019, de responsabilidade do Sr. Affonso Henriques da Silva Filho.

Santa Cruz do Arari (art. 298, inciso I c/c art. 299, inciso III, do RITCM-PA).

**III – DO MÉRITO:**

Preliminarmente, em resposta ao questionamento formulado na vertente consulta, cumpre-nos assentar, desde já, o posicionamento desta DIJUR/TCM-PA, **no sentido de é ilegal e inadmissível a cumulação de funções de integrante da Comissão Permanente de Licitação (CPL) e controle interno de autarquia municipal**, uma vez que o agente que exerce a função de fiscalizador, pertencente ao controle interno, estaria concomitantemente exercendo a função de fiscalizado, contrariando o controle que deve ser obrigatoriamente exercido, bem como violando os princípios administrativos da legalidade, moralidade, eficiência, e especialmente um dos princípios basilares do controle interno, o da segregação de funções.

A Administração Pública é composta de mecanismos de controle, os quais permitem que os entes e demais órgãos públicos atuem de forma preventiva, concomitante ou corretiva nas possíveis situações de existirem erros e riscos potenciais, os quais devem ser devidamente controlados e monitorados.

No que concerne o controle interno, visualiza-se que estes instrumentos servem como meio de fiscalização para o gestor no cumprimento de sua missão de resguardo ao patrimônio público, uma vez que oferecem ao gestor público a tranquilidade de estar informado da legalidade e legitimidade dos atos de administração que estão sendo praticados, da viabilidade ou não do cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas, possibilitando a correção de eventuais desvios ou rumos de sua administração.

Sendo assim, é de suma importância que os controles internos sejam instrumentos de fiscalização autônomos dentro dos poderes, na medida em que os proveitos decorrentes de um controle interno bem estruturado e organizado evitam erros e fraudes nos registros contábeis e financeiros, bem como auxiliam

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

**RESOLUÇÃO Nº.**

Processo nº. 201904698-00 – Consulta da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Barcarena, exercício 2019, de responsabilidade do Sr. Affonso Henriques da Silva Filho.

no acompanhamento prévio, concomitante e corretivo de todos os atos praticados pelo gestor e por agentes públicos, como por exemplo a fiscalização dos processos licitatórios.

Neste prisma, urge na doutrina um dos princípios basilares do controle interno, denominado ***Princípio da Segregação das Funções***, que possui como finalidade evitar a atribuição à mesma pessoa de duas ou mais funções sensíveis entre si, com o escopo de impedir ou, ao menos, dificultar a prática de erros ou irregularidades, bem como a sua dissimulação.

Assim, conforme o referido princípio da segregação das funções, quem controla não executa do mesmo modo que quem executa não controla, pois quando o controle passa a desenvolver tarefas executivas, essas tarefas deixam de ser controladas.

Por essa razão, o magistério de JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES<sup>1</sup> explica que: ***“A atividade de controle deve ser exercida em separado, de forma segregada das demais funções”***.

Isto significa dizer que, na estruturação dos órgãos que compõe a Administração Pública, a função de controle interno deve se separar das demais, como por exemplo, as funções de contabilidade, licitação, jurídica, pagamentos, recebimentos e assessoria, a fim de que seja exercida uma fiscalização eficiente e moral.

Neste sentido, o **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, por meio da Portaria n.º 63/96<sup>2</sup>, assentou que o controle interno deve estar definido na estrutura orgânica com identidade própria, o que significa dizer que sob o aspecto funcional, o órgão que exerce o controle não poderia ser encarregado de outras funções, limitando-se a atuar como controlador.

Assim, não devem, pois, as autoridades superiores encarregar os servidores do controle de outras atividades, sendo-

<sup>1</sup>In Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência. Editora Fórum, 2ª edição, 2005, p. 38.

<sup>2</sup>Segregação de funções – Princípio básico do sistema de controle interno, que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações (TCU, Portaria nº 63/96, Glossário).

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

**RESOLUÇÃO Nº.**

Processo nº. 201904698-00 – Consulta da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Barcarena, exercício 2019, de responsabilidade do Sr. Affonso Henriques da Silva Filho.

lhes especialmente vedadas as tarefas executivas, dentre as quais, tal como no caso concreto, a atuação junto a Comissão de Licitação.

A partir do exposto, depreende-se que, o agente que exerce a função de controle interno, ou seja, que atua como controlador e fiscalizador, não deve realizar atividade que esteja sobre a fiscalização do próprio agente, uma vez que a partir do momento que um órgão de controle passa a desenvolver tarefas executivas, considera-se que estas deixam de ser controladas.

Ainda, o TCU, já decidiu em diversos Acórdãos que se deve observar o princípio da segregação de funções, de modo que não seja atribuída à mesma pessoa as funções de fiscal e fiscalizado, conforme pode ser observado nos seguintes julgados:

Viola o princípio da *segregação de funções* o exame dos aspectos legais que envolvem licitações e contratos efetuado por instância diretamente subordinada à área responsável pela contratação. (**Acórdão nº 1682/2013 – Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Data da Sessão: 03/07/2013**).

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. (**Acórdão nº 2829/2015 – Plenário. Relator: Bruno Dantas. Data da Sessão: 04/11/2015**).

Na realização de processos licitatórios deve ser observada a *segregação de funções*, não se admitindo o acúmulo de atribuições em desconformidade com tal princípio, a exemplo de um mesmo servidor ser integrante da comissão de licitação e responsável pelo setor de compras. (**Acórdão nº 686/2011 – Plenário. Relator: André de Carvalho. Data da Sessão: 23/03/2011**).

Com fundamento no princípio da *segregação de funções*, como garantia da independência da fiscalização, é fundamental que o agente fiscalizador não seja ao mesmo tempo executor, em

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

**RESOLUÇÃO Nº.**

Processo nº. 201904698-00 – Consulta da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Barcarena, exercício 2019, de responsabilidade do Sr. Affonso Henriques da Silva Filho.

um mesmo contrato administrativo. (**Acórdão nº 140/2007 – Plenário. Relator: Marcos Vinícios Vilaça. Data da Sessão: 14/02/2007**).

Diante dos julgados supracitados e a análise doutrinária já exposta, resta claro que deve existir a separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, no que diz respeito as funções ou atividades sensíveis entre si, a fim de impedir que a mesma pessoa exerça funções que comprometam a atividade de controle.

Neste sentido, é inadmissível a cumulação de funções de integrante da comissão permanente de licitação e controle interno de autarquia municipal, uma vez que este último possui como uma de suas funções precípuas justamente o monitoramento e fiscalização dos processos licitatórios pertencentes ao executivo municipal, no que inclui suas autarquias e fundações, ou seja, aquele agente que exerce a função de fiscalizador estaria ao mesmo tempo exercendo a função de fiscalizado, infringindo o controle que deve ser exercido e conseqüentemente, o princípio da segregação de funções.

Vejamos, o servidor integrante da CPL possui como responsabilidade avaliar os atos relacionados à condução do processo licitatório, na medida em que lhe incumbe verificar se há projeto básico, se o orçamento foi elaborado, checar a qualificação técnica, econômico-financeira, regularidade fiscal, habilitação jurídica, dentre outras tarefas. Dessa forma, torna-se incompatível e imoral que este mesmo agente fiscalize a legalidade do procedimento licitatório.

Portanto, como garantia da independência da fiscalização, é fundamental que o agente fiscalizador não seja ao mesmo tempo o agente fiscalizado e além disso, torna-se essencial que o agente que controla detenha independência e não tenha relações com o órgão sob sua fiscalização, visto que atribuir a condução do processo licitatório e fiscalização a um mesmo agente seria ir contra os princípios administrativos da legalidade, moralidade, eficiência e segregação das funções.

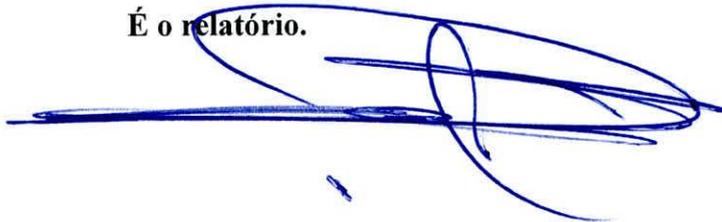
GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

**RESOLUÇÃO Nº.**

Processo nº. 201904698-00 – Consulta da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Barcarena, exercício 2019, de responsabilidade do Sr. Affonso Henriques da Silva Filho.

Diante da elaboração do **Parecer nº. 102/2020-DIRETORIA JURÍDICA/TCM-PA**, e considerando o atendimento das formalidades regimentais para processamento dos presentes autos, sob a forma de consulta, conforme imperativo regimental e, ainda, com base na manifestação exarada pela Diretoria Jurídica deste TCM-PA, submeto a matéria à consideração deste Colendo Plenário.

É o relatório.



GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

**RESOLUÇÃO Nº.**

Processo nº. 201904698-00 – Consulta da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Barcarena, exercício 2019, de responsabilidade do Sr. Affonso Henriques da Silva Filho.

**VOTO**

**PRELIMINARMENTE**, cumpre analisar a admissibilidade da presente **Consulta**, a qual se confirma, dado o atendimento das formalidades insculpidas nos **arts. 298<sup>3</sup> e 299<sup>4</sup> do Regimento Interno do TCM/PA – RITCM/PA (Atualizado pelo Ato nº 18)<sup>5</sup>**, tendo sido formulada por autoridade competente (art. 299, inciso II, do RITCM-PA), para além de suscitada em forma de tese, acerca de tema de grande relevância às atividades de controle externo, realizadas por esta Corte de Contas, notadamente, quando possui dentre suas diretrizes, a função pedagógica junto aos jurisdicionados na constitucional aplicação dos recursos públicos. Sendo assim, passo a análise de mérito da presente consulta, tal como interposta.

**NO MÉRITO**, conforme já delineado em relatório, acompanho em sua integralidade a manifestação trazida aos autos, pela Diretoria Jurídica/TCM-PA, no sentido de ser ilegal e inadmissível a cumulação de funções de integrante da Comissão Permanente de Licitação (CPL) e controle interno de autarquia municipal, ao que explico:

O agente que exerce a funções no controle interno de autarquia municipal possui como uma de suas funções precípuas o monitoramento e fiscalização dos processos licitatórios pertencentes ao executivo municipal.

Já o servidor integrante da comissão permanente de licitação possui como responsabilidade avaliar os atos relacionados à condução do processo licitatório, na medida em que lhe incumbe verificar se há projeto básico, se o orçamento foi elaborado, checar a

<sup>3</sup>Art. 298. O Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas que lhe forem formuladas, conforme o disposto no art. 1.º, XVI, da Lei Complementar n.º 84, devendo atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos: I - Ser formulada por autoridade legítima; II - Ser formulada em tese; III - Conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares; IV - Versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

<sup>4</sup>Art. 299. Estão legitimados a formular consulta: I - O Prefeito; II - O Presidente da Câmara Municipal; III - Os dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais; IV - Os Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional; V - As entidades, que por determinação legal, são representativas de Poderes Executivos e Legislativos Municipais.

<sup>5</sup> XVI - responder à consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de sua competência, bem como aquelas fundamentadas em caso concreto, nas hipóteses e forma estabelecidas no Regimento Interno;



GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

**RESOLUÇÃO Nº.**

Processo nº. 201904698-00 – Consulta da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Barcarena, exercício 2019, de responsabilidade do Sr. Affonso Henriques da Silva Filho.

qualificação técnica, econômico-financeira, regularidade fiscal, habilitação jurídica, dentre outras tarefas.

Destarte, seria incompatível e imoral que o servidor integrante da comissão permanente de licitação fiscalizasse a legalidade do procedimento licitatório. Da mesma maneira, temos que aquele agente que exerce a função de fiscalizado estaria ao mesmo tempo exercendo a função de fiscalizador, infringindo o controle que deve ser exercido e conseqüentemente, o princípio da segregação de funções.

Portanto, como garantia da independência da fiscalização, é fundamental que o agente fiscalizador não seja ao mesmo tempo o agente fiscalizado e além disso, torna-se essencial que o agente que controla detenha independência e não tenha relações com o órgão sob sua fiscalização, visto que atribuir a condução do processo licitatório e fiscalização a um mesmo agente seria ir contra os princípios administrativos da legalidade, moralidade, eficiência e segregação das funções.

Por fim, em razão de ter acompanhado a manifestação trazida aos autos, pela Diretoria Jurídica/TCM-PA, adoto a seguinte ementa elaborada pelo referido setor, no que transcrevo:

***EMENTA: CONSULTA. AUTARQUIA MUNICIPAL. CUMULAÇÃO DE FUNÇÕES. COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO. CONTROLE INTERNO. PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. IMPOSSIBILIDADE.***

1. É ilegal e inadmissível a cumulação de funções de integrante da Comissão Permanente de Licitação (CPL) e controle interno de autarquia municipal.
2. O Princípio da segregação das funções, define que não seja atribuída à mesma pessoa as funções de fiscalizador e fiscalizado, conforme posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU.
3. O órgão que exerce o controle não pode ser encarregado de outras funções, limitando-se a atuar como controlador.

GABINETE DO CONSELHEIRO DANIEL LAVAREDA

**RESOLUÇÃO Nº.**

**Processo nº. 201904698-00 – Consulta da Agência Reguladora de Serviços Públicos de Barcarena, exercício 2019, de responsabilidade do Sr. Affonso Henriques da Silva Filho.**

---

4. O agente que exerce a função de controle interno, ou seja, que atua como controlador e fiscalizador, não deve realizar atividade que esteja sobre a fiscalização do próprio agente
5. Atribuir a condução do processo licitatório e fiscalização a um mesmo agente seria ir contra os princípios administrativos da legalidade, moralidade, eficiência e segregação das funções.

**Esta é a resposta à consulta formulada, que submeto à deliberação do Egrégio Plenário.**

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em **17 de junho de 2020.**

  
**Conselheiro Luis Daniel Lavareda Reis Junior**  
Relator