



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA**

PARECER n° 148/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO n° 01400.005168/2017-18
INTERESSADO: Secretaria da Economia da Cultura
ASSUNTO: 12.6 – eventual infringência ao princípio da segregação de funções. Consulta

I – Administrativo. Contratos. Princípio da Segregação de Funções. Configuração

Senhor Coordenador-Geral Jurídico,

A Chefe de Gabinete da Secretaria da Economia da Cultura, por meio da Nota Técnica 3 (0247447), solicita manifestação deste Consultivo acerca da possível desobediência ao princípio da segregação de funções, em razão da acumulação das atribuições relacionadas a emissão de passagens e fiscalização de Contrato do MinC com agência de turismo em um único servidor.

4. Do exposto, infere-se que o mesmo servidor (na função de emissor de passagens) solicitará as cotações e justificará a escolha que será aprovada pelo Secretário da Economia da Cultura ou seu substituto legal e, depois de emitida a passagem, viagem realizada, contas prestadas, caberia ao mesmo servidor (na função de fiscal do contrato) atestar a fatura das despesas com a agência de turismo.

5. Portanto, submeto a presente Nota Técnica à consideração superior com sugestão de encaminhamento à Consultoria Jurídica.

2. É o que se tem a relatar. Passo à análise.

3. Preliminarmente, cumpre ressaltar que o exame desta Consultoria se dá nos termos do inciso V do art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, subtraindo-se do âmbito da competência institucional deste Órgão Consultivo, delimitada em lei, análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária. Sublinhe-se que a apreciação ora empreendida cinge-se aos aspectos jurídicos-formais.

DO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

4. No ensinamento de Celso Antônio Bandeira de MELLO, o princípio da Moralidade orienta que “a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que as sujeita a conduta viciada a invalidação”^[1]

5. E o princípio da segregação de funções decorre do princípio da moralidade (art. 37, da CF/88), e consiste na necessidade de a Administração repartir funções entre os agentes públicos cuidando para que esses indivíduos não exerçam atividades incompatíveis umas com as outras, especialmente aquelas que envolvam a prática de atos e, posteriormente, a fiscalização desses mesmos atos.

6. Foi esta a concepção dada pelo Tribunal de Contas da União, conforme se infere do boletim interno nº 34 de 23/07/92, em que restou assentado que segregação de funções 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.”

7. O TCU determinou a um de seus jurisdicionados que observasse as “boas práticas administrativas, no sentido de atentar para o princípio da moralidade, no que diz respeito à segregação de funções, de modo a evitar que o mesmo servidor execute todas as etapas das despesas” (item 9.3.2 do Acórdão nº 95/2005 – Plenário).

8. A Instrução Normativa nº 1/2016 da CGU, orienta a administração que dentro das atividades de controle interno que auxiliam na redução de eventos de riscos e/ou detecção da ocorrência de riscos a segregação de funções.

Art. 11. Na implementação dos controles internos da gestão, a alta administração, bem como os servidores da organização, deverá observar os componentes da estrutura de controles internos, a seguir descritos:

(...)

III – atividades de controles internos: são atividades materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada. As atividades de controles internos devem ser apropriadas, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, ter custo adequado, ser abrangentes, razoáveis e diretamente relacionadas aos objetivos de controle. São exemplos de atividades de controles internos:

(...)

a) procedimentos de autorização e aprovação;

b) segregação de funções (autorização, execução, registro, controle);

(...)

9. Cabe reproduzir excerto com o entendimento da Corte de Contas sobre o princípio da segregação de funções e o controle interno

18. O [Acórdão 636/2012 – TCU – Plenário](#) ao definir o enfoque do trabalho na área de licitações e contratos, delimitou o objeto de controle. Nesse contexto, para fins de avaliação, foram escolhidos dois componentes do sistema de controle interno, quais sejam: ambiente interno – naquilo que impacta a área de licitações e contratos – e atividades de controle abrangendo as categorias de objetivos operacionais e de conformidade relacionados aos processos da área avaliada.

19. Em auditorias de avaliação de controles internos, os critérios são tipicamente baseados em bom senso e boas práticas administrativas. A seguir, fazemos referência aos conceitos contidos nas normas da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), do Government Accountability Office (GAO) e do Coso – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Comitê das Organizações Patrocinadoras) que refletem o que se espera dos componentes que serão avaliados. Além disso, foram analisados neste trabalho os controles legais relativos à área de licitações e contratos, ou seja, aqueles que, dada a sua importância, foram positivados pela lei 8.666/93.

20. O ambiente interno é moldado pela história e cultura da organização e, por sua vez, reflete, de maneira explícita ou não, a maneira como os negócios nela são conduzidos. É o chamado tom da organização, refletindo a cultura de riscos e a forma como eles são encarados e gerenciados, influenciando a consciência de controle das pessoas. O ambiente interno é a base, o alicerce para todos os outros componentes do sistema de controle interno, provendo disciplina e estrutura. É ele que proporciona a atmosfera na qual as pessoas conduzem cotidianamente suas atividades e executam suas responsabilidades.

(...)

22. As atividades de controle consistem em políticas e procedimentos adotados e de fato executados, para atuar sobre os riscos, de maneira a contribuir para que os objetivos da organização sejam alcançados dentro dos padrões estabelecidos. Elas incluem uma gama de controles preventivos e detectivos, dentre os quais foram analisados os seguintes:

a) formalização de procedimentos – todas as atividades importantes devem ser documentadas de forma completa e precisa a fim de que seja fácil rastrear as informações desde o momento de

autorização até a conclusão;

b) supervisão direta – acompanhamento do trabalho delegado pelo superior hierárquico. Inclui atividades de comunicação de atribuições, revisão e aprovação de trabalhos, bem como de orientação e treinamento do pessoal supervisionado para o desempenho das atribuições;

c) segregação de funções – princípio básico de controle interno essencial para a sua efetividade. Consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão ou auditoria;

d) controles gerenciais/acompanhamento da atividade – avaliações periódicas para assegurar que operações, processos e atividades cumprem com regulamentos, políticas, procedimentos ou outros requisitos em vigor;

e) revisões independentes – revisão de atos ou operações por um terceiro, não envolvido na sua execução;

f) prevenção de fraudes e conluios – controle preventivo para evitar a ocorrência de eventos que possam levar ao não atingimento dos objetivos da atividade;

g) rotatividade de funções – controle complementar à segregação de funções impedindo que a mesma pessoa seja responsável por atividades sensíveis por período indeterminado de tempo;

h) procedimentos de autorização e aprovação – a finalidade da autorização é assegurar que apenas os atos administrativos os quais a administração tem intenção de realizar sejam iniciados. A aprovação por um superior, de forma manual ou eletrônica, implica que ele validou o ato e assegurou a conformidade com as políticas e os procedimentos estabelecidos pela organização;(Acórdão nº 413/2013 TCU – Plenário)

(...)

10. Em perspectiva ampla, explicitando de maneira concreta a aplicação do princípio da segregação de funções no controle das despesas públicas, o Acórdão nº 2.507/2007-TCU-Plenário ressalta que:

5.2 [...] as pessoas incumbidas das solicitações para aquisições de materiais e serviços não sejam as mesmas responsáveis pela aprovação e contratação das despesas

DA CONSULTA

11. Os procedimentos relativos à concessão de diárias e passagens no âmbito do poder executivo foi disciplinado pela Instrução Normativa nº 3 do Ministério do Planejamento e no âmbito do Ministério da Cultura por meio da Portaria nº 27, de 5 de abril de 2016, o Ministro da Cultura disciplinou.

12. A Portaria nº 808, de 9 de outubro de 2013, da Secretaria-Executiva, instituiu o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, no que tange ao fiscal de contrato, cabe destacar:

4.2.5 Atividades do Fiscal de Contrato

4.2.5.1 Nos contratos em geral, constituem as atividades do Fiscal de Contrato:

a) Conferir os dados das faturas antes de atestá-las, promovendo as correções devidas e arquivando cópia junto aos demais documentos pertinentes;

b) Controlar o saldo do empenho em função do valor da fatura, de modo a possibilitar reforço de novos valores ou anulações parciais;

c) Anotar todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, informando ao Gestor do Contrato aquelas que dependam de providências, com vistas à regularização das faltas ou defeitos observados;

d) Acompanhar e controlar, quando for o caso, as entregas e o estoque de materiais de reposição, destinados à execução do objeto contratado, principalmente quanto à sua quantidade e qualidade;

e) Formalizar, sempre, os entendimentos com a Contratada ou seu Preposto, adotando todas as medidas que permitam compatibilizar as obrigações bilaterais;

- f) Manter o controle nominal dos empregados da Contratada vinculados ao contrato, bem como exigir que se apresentem uniformizados, com crachá de identificação e bom comportamento;
- g) Avaliar constantemente a qualidade da execução contratual, propondo, sempre que cabível, medidas que visem reduzir gastos e racionalizar os serviços;
- h) Observar rigorosamente os princípios legais e éticos em todos os atos inerentes às suas atribuições, agindo com transparência no desempenho das suas atividades;
- i) Promover os registros pertinentes no módulo do SIASG destinado à fiscalização do contrato.

(...)

4.2.7 Cuidados Permanentes

(...)

- j) verificação e atestação do recebimento do material e/ou execução de obras ou serviços;
 - k) efetivação dos procedimentos de “liquidação da despesa”, que se caracteriza pela aceitação do serviço, e verificação do pagamento;
 - l) o recebimento do objeto do contrato – provisório e/ou definitivo – Artigo 73, da Lei nº 8.666, de 1993;
- (...)

13. A Instrução Normativa da SLTI/MP nº 03/2015, estabeleceu os procedimentos e diretrizes para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, em seu art. 20 estabeleceu os procedimentos a serem adotados pelo fiscal:

Art. 20. A competência para fiscalizar os instrumentos firmados com as companhias aéreas, com as agências de turismo e com a instituição financeira autorizada para operacionalização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - Passagem Aérea deve ser atribuída a servidor formalmente designado, cabendo-lhe:

I - confirmar se os bilhetes de passagem emitidos pela agência de turismo contratada correspondem às reservas efetuadas pela unidade administrativa;

II - fiscalizar, por amostragem, se os valores de tarifas encaminhados, via sistema, pelas companhias aéreas ao buscador encontram-se majorados em relação aos valores oferecidos no mercado e se as condições comerciais mais vantajosas estão sendo cumpridas;

III - fiscalizar, periodicamente e por amostragem, o valor efetivamente repassado pelas agências às companhias aéreas;

IV - fiscalizar o reembolso dos bilhetes emitidos e não utilizados; e

V - comunicar formalmente à instituição financeira ou à agência de turismo, preferencialmente por escrito, sobre qualquer ocorrência de erro de cobrança que venha a identificar, para que a devida correção seja realizada na fatura subsequente.

§ 1º Poderão ser atribuídas responsabilidades e obrigações complementares nos instrumentos firmados entre a Administração e as partes mencionadas no *caput* deste artigo.

§ 2º Caso o servidor designado encontre indícios de fraude ou falhas na execução contratual, no exercício da fiscalização a que se refere esta Instrução Normativa, a Administração deverá instaurar processo administrativo, devendo, se for o caso, aplicar as sanções previstas no art. 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e dos incisos III e IV do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, sem prejuízo das sanções penais previstas no art. 96 da Lei nº 8.666, de 1993.

14. O Memorando Circular nº 1/2016/GAB SE/SE (0247881), solicitou para as diversas áreas desta pasta para que indicassem perfis para o SCDP, a saber: Perfil de Consultor Internacional; de Solicitante de Viagem, de Solicitante de Passagem, de Administrador de Reembolso (que seria acumulável como de Solicitante de Viagem e Passagens) e; o de Fiscal de Serviços.

1.1. Perfil de Consultor Internacional (Servidor do DPI);

Definição do Perfil de Consultor Internacional: Perfil a ser ocupado no SCDP por servidor responsável pela verificação e/ou alteração nos aspectos de conveniência e legalidade das solicitações de viagem internacional e dos documentos anexados à Proposta de Concessão de Diárias e Passagens (PCDP), quando autorizado e publicado o afastamento no Diário Oficial, o que incumbirá o referido perfil verificar a veracidade com os dados do sistema e o enquadramento legal no tocante à emissão da passagem e/ou concessão da diária fora do país de:

- Servidor do MinC;
- Afastamento do país autorizado pela Presidência da República.

1.2. Solicitantes de Viagem;

Definição do Perfil de Solicitante de Viagem: Perfil no SCDP a ser ocupado pelo servidor/colaborador formalmente designado no âmbito da Unidade Proponente para o cadastro inicial da PCDP e sua respectiva manutenção, é o responsável também pela prorrogação, complementação e cancelamento da viagem, bem como pelo cadastro da prestação de contas. O servidor designado para este perfil deve ainda informar, conferir e alterar, se necessário for, os dados do proposto e informar os trechos da viagem, as datas de início e término da permanência em cada um deles, as indicações para pagamento e o percentual de diárias, e pela seleção do tipo de transporte observada a necessidade ou não do fornecimento de passagens.

1.3. Solicitante de Passagem;

Definição do Perfil de Solicitante de Passagem: Servidor responsável na Unidade Proponente por fazer a pesquisa de preço de passagem de forma a garantir as menores tarifas. Corresponde ao perfil no SCDP designado pela autoridade competente, no âmbito de cada unidade, para promover a reserva de trechos e a autorização de emissão da passagem para que seja submetida à aprovação pelo Proponente. No que couber, é conferido ao servidor investido nesta qualidade as atribuições do perfil do Solicitante de Viagem.

1.4. Administrador de Reembolso (perfil acumulável com o de Solicitante de Viagem e Passagens);

Definição do Perfil de Administrador de Reembolso:

- Perfil que solicita as companhias credenciadas à aquisição direta ou à agência de viagem o crédito dos valores relativos aos bilhetes de passagens não utilizados. Corresponde ao perfil no SCDP que confere os valores disponibilizados e rejeitados por ela, registra aqueles efetivamente recebidos, acata ou não, total ou parcialmente, a proposta de reembolso enviada pela contratada para o serviço de agenciamento confirmado por meio de carta de crédito, com as seguintes atribuições:
 - Solicitar, conferir, registrar, acatar ou não, total ou parcial a proposta de reembolso a ser enviada, por meio de carta de crédito, pela companhia aérea credenciada na aquisição direta ou, quando for a ocasião, pela agência contratada, nas situações de não utilização de bilhete de passagem.
 - Ser o responsável pela diligência nos bilhetes de passagens não utilizados devendo observar a regra tarifária de cada um e realizar periodicamente, quando for o caso, as devidas notificações e cobranças dos valores às companhias aéreas credenciadas na aquisição direta ou à agência contratada.
 - Informar ao Gestor Setorial sobre toda e qualquer falha detectada no SCDP que impeça o registro do pedido de reembolso no sistema, cabendo ao designado para administração do reembolso, neste caso, a realização por meios manuais, dos procedimentos descritos no inciso I deste artigo até que haja a correção das impropriedades no sistema.
- 1.5. Fiscal de Serviços dos Instrumentos firmados com as Companhias Aéreas, Agências de Turismo e Instituição Financeira; Definição do Perfil de Fiscal de Serviço:
 - É o agente representante de cada Unidade Proponente, especialmente designado e com responsabilidade específica para fiscalizar a execução contratual para o fim a que se destina. Cada Unidade Proponente deverá designar servidor e seu substituto para atuar como Fiscal de Serviços dos instrumentos firmados com as companhias aéreas, com as agências de turismo e com a instituição financeira autorizada para operacionalização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - Passagem Aérea deve ser atribuída a servidor formalmente designado, cabendo-lhe:
 - Confirmar se os bilhetes de passagem emitidos pela agência de turismo contratada correspondem às reservas efetuadas pela unidade administrativa;
 - Fiscalizar se os valores de tarifas encaminhados, via sistema, pelas companhias aéreas ao buscador encontram-se majorados em relação aos valores oferecidos no mercado e se as condições comerciais mais vantajosas estão sendo cumpridas;
 - Fiscalizar periodicamente o valor efetivamente repassado pelas agências às companhias aéreas;
 - Fiscalizar o reembolso dos bilhetes emitidos e não utilizados; e
 - Comunicar formalmente à instituição financeira ou à agência de turismo, preferencialmente por escrito, sobre qualquer ocorrência de erro de cobrança que venha a identificar, para que a devida correção seja realizada na fatura subsequente.

15. Por meio da Nota Técnica nº 3 (0247447), para a área demandante da a entender que poderia eventualmente ocorrer a violação ao princípio da segregação de funções, caso um mesmo servidor acumule as funções de emissor de passagens e Administrador de Reembolso com o de fiscal de Contrato.

16. Quanto ao acúmulo das funções de fiscal de contrato como de Reembolso de Bilhetes, definições trazidas no Manual de Administrador de Reembolso, Fiscal do contrato do Ministério do Planejamento, verifica-se que pelo manual do Administrador de Reembolso, Fiscal do Contrato, sugere que tais atribuições sejam exercidas por servidores distintos eis que demonstra da necessidade de que a justificativa apresentada pelo Administrador de Reembolso seja aprovada pelo fiscal do contrato, é o que depreende-se da leitura do excerto abaixo:

Cabe ao Administrador de Reembolso acompanhar as solicitações de crédito dos bilhetes de passagens não utilizados, sejam daqueles emitidos pela Agência de Turismo ou pela Compra Direta, nas situações de cancelamento do bilhete, alterações no trecho.

Quanto ao Fiscal de Contrato, compete a esse perfil a análise dos dados consolidados da fatura e a verificação das inconformidades constatadas entre o que consta na fatura enviada pela instituição bancária e os lançamentos processados no SCDP. Verificadas essas informações, o Fiscal do Contrato também deverá gerar o Documento de Ateste, o qual registra o resultado da conciliação da fatura e corresponde a fase de liquidação ou apropriação da despesa.

(...)

Caso o reembolso seja solicitado e não confirmado (não aceite) pela companhia aérea, que normalmente acontece quando a multa de cancelamento excede o valor nominal ou a ser reembolsado do bilhete, essa situação depende da justificativa pelo Administrador de Reembolso que poderá acatar ou não o “não aceite” da companhia aérea. Em ambos os casos a situação do reembolso deverá ser encaminhada para aprovação do Fiscal de Contrato. No caso da não aprovação pelo Fiscal de Contrato é necessário o contato com a companhia aérea para a solução da pendência do reembolso, conforme figura 23[2].

17. Diante das orientações trazidas pelo Ministério do Planejamento por meio de seus manuais, deve-se evitar a violação ao princípio da segregação de funções, devendo as atribuições das atividades serem exercidas por servidores distintos nas etapas de execução e fiscalização.

18. A Corte de Contas tem recomendado que deve ser evitado que a um mesmo agente execute as funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização.

9.8. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Diretoria Regional de Minas Gerais da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar providências e mecanismos de controle para evitar que um mesmo agente execute as funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização de operações que envolvam recursos financeiros significativos, com vistas a preservar o princípio da segregação de funções e prevenir ocorrências como as que foram abordadas na presente ação de controle;

....

4.9. A Seção de Benefício realizava o processamento dos ajustes necessários, sendo que o Sr. Nilson Felício dos Santos era o fiscal do contrato e responsável pela atividade de operacionalização de concessão dos benefícios do Vales Alimentação, Refeição e Cesta. O responsável realizava: o pedido de geração de novas vias do cartão, o recebimento dos cartões novos e das novas vias, reencaminhamento dos cartões e senhas aos beneficiários, e o pedido de geração dos créditos para os ajustes necessários.

(...)

6.2. Salieta-se que os fatos narrados somente foram possíveis porque o agente executava a função de pedir os cartões/creditos e recebe-los. Caso houvesse empregado diverso da EBCT para receber os cartões deveria haver a participação de dois agentes e o desfalque tornar-se-ia mais difícil. Sob este aspecto deve-se determinar à DR/MG da EBCT que envidasse esforços no sentido de obedecer ao Princípio da Segregação de Funções evitando que o mesmo empregado execute as funções de autorização, aprovação de operações, execução, controle e contabilização. (Acórdão 304/2017 – TCU – Plenário).

CONCLUSÃO

19. Ante o exposto, conclui-se, abstendo-se de se imiscuir nos aspectos de natureza técnica, administrativa e de conveniência e oportunidade, que o eventual acúmulo das atribuições de perfil de solicitante de passagem, de viagem, de Administrador de Reembolso com o de Fiscal de Contrato configura a violação ao princípio da segregação de funções, pois as atividades relativas a execução e fiscalização estarão sendo exercidas pelo mesmo agente conforme razões apontadas em especial nos itens 16, 17 e 18.

20. É o Parecer, salvo melhor juízo.

21. À consideração superior.

Brasília, 3 de abril de 2017.

(assinado eletronicamente)

Julio Cesar Oba
Advogado da União
SIAPE 1578154

[1] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 119.

[2] Manual do Administrador de Reembolso, Fiscal do Contrato e Titular do Cartão de Crédito, setembro de 2015. fls. 3 e 27



Documento assinado eletronicamente por **Julio Cesar Oba, Advogado(a) da União**, em 03/04/2017, às 16:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, inciso II, da Portaria nº 26/2016, de 01/04/2016, do Ministério da Cultura, Publicada no Diário Oficial da União de 04/04/2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0266918** e o código CRC **47D220B2**.