

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO
CONPEDI BUENOS AIRES –
ARGENTINA**

**DIREITO, GOVERNANÇA E NOVAS TECNOLOGIAS
V**

LUCAS GONÇALVES DA SILVA

JACSON ROBERTO CERVI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito, Governança e novas tecnologias V [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jacson Roberto Cervi; Lucas Gonçalves da Silva. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-835-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Governança e novas tecnologias. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITO, GOVERNANÇA E NOVAS TECNOLOGIAS V

Apresentação

O XII Encontro Internacional do CONPEDI, que ocorreu em um dos cenários mais belos e emblemáticos da América Latina: Buenos Aires, Argentina nos dias 12, 13 e 14 de outubro de 2023, cujo tema foi: Derecho, democracia, desarrollo y integración.

Dentre as diversas atividades acadêmicas empreendidas neste evento, tem-se os grupos de trabalho temáticos que produzem obras agregadas sob o tema comum do mesmo.

Neste sentido, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção com fundamento nos temas apresentados.

No caso concreto, o Grupo de Trabalho DIREITO, GOVERNANÇA E NOVAS TECNOLOGIAS V, coordenado pelos professores Lucas Gonçalves da Silva e Jacson Roberto Cervi foi palco da discussão de trabalhos que ora são publicados, tendo como fundamento textos apresentados que lidam com diversas facetas deste objeto fundamental de estudos para a doutrina contemporânea brasileira.

Como divisões possíveis deste tema, na doutrina constitucional, o tema dos direitos fundamentais tem merecido atenção de muitos pesquisadores, que notadamente se posicionam em três planos: DIREITO, GOVERNANÇA E NOVAS TECNOLOGIAS.

Logo, as discussões doutrinárias trazidas nas apresentações e debates orais representaram atividades de pesquisa e de diálogos armados por atores da comunidade acadêmica, de diversas instituições (públicas e privadas) que representam o Brasil em todas as latitudes e longitudes, muitas vezes com aplicação das teorias mencionadas à problemas empíricos, perfazendo uma forma empírico-dialética de pesquisa.

Com o objetivo de dinamizar a leitura, os artigos foram dispostos considerando a aproximação temática:

1. O PAPEL DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA

2. REDES SOCIAIS: ESTRATÉGIAS DE CONTROLE E INFLUÊNCIA DO BIOCAPITALISMO SOB A ÓTICA DE ANTÔNIO NEGRI E MICHEL FOUCAULT
3. LEGAL DESIGN COMO FERRAMENTA DE ACESSO À JUSTIÇA NA COMUNICAÇÃO JURÍDICA DO PODER JUDICIÁRIO
4. O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES E A UTILIZAÇÃO DA FERRAMENTA ELETRÔNICA DO SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL
5. A GOVERNANÇA DA INTERNET E OS ACORDOS COMERCIAIS BRASILEIROS: UM ESTUDO SOBRE A NEUTRALIDADE DE REDE
6. UMA DECISÃO FEITA POR JUIZ-ROBÔ NO BRASIL: O JULGAMENTO PELO VICTOR NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF
7. APLICAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO DIREITO
8. O CARÁTER FETICHISTA DA MERCADORIA, ALIENAÇÃO DO TRABALHADOR E A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: IMPLICAÇÕES NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO
9. REVISÃO DE LITERATURA DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA BRASILEIRA SOBRE GOVERNO ABERTO (2011-2023)
10. REVOLUÇÃO DA INTERNET, NEW SURVEILLANCE E IMPACTOS NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Destaca-se que além da rica experiência acadêmica, com debates produtivos e bem-sucedidas trocas de conhecimentos, o Grupo de Trabalho DIREITO, GOVERNANÇA E NOVAS TECNOLOGIAS V também proporcionou um entoadado passeio pelos sotaques brasileiros, experiência que já se tornou característica dos eventos do CONPEDI, uma vez que se constitui atualmente o mais importante fórum de discussão da pesquisa em Direito no Brasil e no mundo, e, portanto, ponto de encontro de pesquisados das mais diversas regiões do Brasil e do exterior.

Por fim, reiteramos nosso imenso prazer em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI e desejamos boa leitura a todos.

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS

Prof. Dr. Jacson Roberto Cervi - URI

**O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES E A UTILIZAÇÃO DA
FERRAMENTA ELETRÔNICA DO SISTEMA INTEGRADO DE
ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL**

**THE PRINCIPLE OF SEGREGATION OF FUNCTIONS AND THE USE OF THE
ELECTRONIC TOOL OF THE INTEGRATED SYSTEM OF FINANCIAL
ADMINISTRATION OF THE FEDERAL GOVERNMENT**

**Sérgio Assis de Almeida
Zulmar Antonio Fachin**

Resumo

O artigo é um estudo que versa sobre o princípio da segregação de funções na Administração Pública, em face da ferramenta eletrônica, denominada de Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, utilizada pelos agentes responsáveis por efetuar cadastros em sistemas eletrônicos e diferenciá-los dos responsáveis pela tomada de decisão. Considera que, quando formalizadas em consonância com as fases da despesa pública, para evitar riscos ao erário, não devam ser exercidos pelo mesmo agente. O estudo tem por objetivo estabelecer quais funções devem ser segregadas, de modo a garantir o atendimento ao princípio da segregação de funções, diante das existências de agentes responsáveis por lançamentos em sistemas e os que suas ações influenciam em direitos. Tendo por orientação o dever de aplicação principiológica e legal de modo a garantir a lisura dos procedimentos adotados pela Administração Pública, tal princípio deve ser seguido, garantindo a moralidade dos atos administrativos. Adota o estudo o método hipotético-dedutivo, conforme metodologia de observação da funcionalidade dos processos digitais, com a utilização de artigos científicos, livros e textos normativos constitucionais e infraconstitucionais. O resultado do estudo indica que a Administração deve adotar a separação das funções dos tomadores de decisão, que durante as fases da despesa não devem acumular atribuições e diferenciar dos agentes que meramente inserem informações em sistemas eletrônicos.

Palavras-chave: Administração pública digital, Despesa pública, Moralidade, Princípio da segregação de funções, Sistema eletrônico

Abstract/Resumen/Résumé

The article is a study that deals with the principle of segregation of functions in the Public Administration in view of the use of the Integrated System of Financial Administration of the Federal Government - SIAFI, by the agents responsible for registering in electronic systems and differentiating them from those responsible for taking of decision, which when formalized in line with the phases of public expenditure should not be exercised by the same agent. The study aims to establish which functions should in fact be segregated, in order to guarantee compliance with the principle, since there are agents responsible for launching

systems and those whose actions influence rights. Having as a guideline the principled and legal duty of application in order to guarantee the fairness of the procedures adopted by the Public Administration, this principle must be followed, guaranteeing the morality of the administrative acts. It adopts the hypothetical-deductive method, according to the observation methodology of the functionality of digital processes, with the use of scientific articles, books and constitutional and infraconstituional normative texts. The result of the study indicates that the Administration should adopt the separation of functions of decision makers, who during the expenditure phases should not accumulate attributions and differentiate from agents who merely enter information into electronic systems.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Digital public administration, Electronic system, Morality, Principle of segregation of duties, Public expenditure

1. INTRODUÇÃO

O estudo tem como base a aplicação do princípio da segregação de funções na Administração Pública, quando da utilização do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, conhecido pela sigla SIAFI. Esse sistema é utilizado para o tratamento dos dados da despesa pública e execução financeira da Administração Pública Federal, sendo ferramenta essencial para formalização do registro de empenho, liquidação e pagamento.

A modernização do Governo Federal evolui com dinamismo com a adoção da tecnologia da informação em todas as suas atividades, seja no oferecimento de novos serviços à sociedade, ou mesmo em suas atividades internas, o que traz dificuldades em alinhar toda a regulamentação com as atividades executadas e os avanços tecnológicos empregados.

Desta forma, surge para o agente público o dever de separar as atividades, ou seja, atender o denominado princípio da segregação de funções, muito embora a orientação de segregar as funções não ser atual na Administração Pública, uma vez reiteradas orientações anteriormente emanadas pelos órgãos de controle, em especial os diversos direcionamentos da Corte de Contas, que já apontavam para essa determinação nos casos analisados, que veio massificada recentemente pela nova lei de licitações e contratos estabelecendo como princípio geral de aplicação nas contratações públicas.

Desta forma, novas ferramentas necessitam de orientações de uso, e novas interpretações, uma vez a adoção do sistema SIAFI nas fases da despesa pública, faz necessária a busca de soluções que complementem as normativas, para melhor desenvolvimento de qualquer atividade na esfera pública, onde sejam respeitadas a desconcentração de poderes a fim de que o resultado seja mais transparente e eficiente.

O método utilizado neste estudo é o hipotético-dedutivo, conforme metodologia de análise da funcionalidade Sistema Financeiro do Governo Federal - SIAFI, com a utilização da observação dos painéis de transparência, livros e textos normativos constitucionais e infraconstitucionais.

O objetivo geral da pesquisa é analisar o princípio da segregação de funções das atividades de agentes com poder decisório e outros meramente operacionais na execução das fases da despesa pública utilizando do sistema eletrônico de controle financeiro.

Já os objetivos específicos são estabelecer a interpretação realística para a atuação dos agentes encarregados de atividades que devem ser segregadas.

O problema da pesquisa consiste em saber se, diante do princípio da segregação de funções, dentro da realidade de escassez de servidores, como atender o princípio durante as fases da despesa pública sem comprometer o controle interno e a transparência.

Para responder ao problema formulado, a pesquisa trabalha com duas hipóteses, em face do princípio da segregação de funções: a) o Governo Federal deve estabelecer que agentes com poder decisório tenham desconcentração de poder; b) devido à escassez de servidores, pode a Administração permitir que agentes operacionais atuem em mais atividades.

Como resultado, o estudo aponta para a necessidade de a Administração Pública, tendo em vista a moralidade, segregar as funções com maiores riscos, que são aquelas dotadas de poder decisório que impactam em direitos e obrigações no uso dos recursos públicos e que em um cenário ideal deveria segregar todas as atividades possíveis para viabilizar um controle interno mais eficiente.

2. PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

O princípio surge como orientador do desempenho das funções na Administração Pública, o que se caracteriza como um dever da Administração de atribuir a pessoas diferentes qualquer fase no processo que seja decisório, que atribua poder de influir no andamento dos procedimentos administrativos.

Uma vez o Estado atuar quando do exercício de suas funções administrativas, deve-se pautar em regras de comportamento que o autorizam previamente a cada ação ou mesmo omissão, utilizando-se de um viés ampliativo de interpretação, com a delimitação legislativa, e ainda, seus sistemas jurídicos e suas teorias, de forma a incluir os princípios e valores implícitos, decorrente de leis e da ordem jurídico-normativa como um todo, de modo a fundamentar qualquer decisão (DEZAN, 2023. p. 143).

Ao se mencionar segregar¹, quer inserir a ideia de separar, de apartar, ou seja, que agentes diferentes participem das fases processuais, onde cada despacho de encaminhamento de processo para análise de outra autoridade.

Desta forma, possibilitando que as fases anteriores sejam verificadas por outro agente que não participou das demais, assim viabiliza-se que a cada tramitação haja um controle interno no próprio órgão, impedindo que o mesmo processo seja totalmente instruído e decidido pela mesma pessoa, o que mesmo que corretamente instruído, passaria a imagem de

¹ SEGREGAR. In: MICHAELIS, **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Editora Melhoramentos, 2023. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?t=0&f=0&t=0&palavra=segregar>. Acesso em: 09 ago. 2023.

imoralidade, que deve ser evitado pela Administração, uma vez o dever de vigilância, tanto pelo controle interno, ou mesmo para o controle social dos atos administrativos.

O princípio da segregação de funções não é algo desconhecido na prática da Administração Pública, pois está presente em vários acórdãos e instrumentos de orientação da atividade dos agentes nas repartições públicas, porém com o advento da Lei n.º 14.133 de 1º de abril de 2021, traz o destaque legislativo, reforçando a importância de seu atendimento para direcionar os procedimentos ao encontro da moralidade e eficiência.

Ao discorrer sobre o princípio da segregação de funções Emerson Cesar da Silva Gomes teoriza que:

O princípio visa coibir a concentração de funções incompatíveis em determinados órgãos ou agentes, minimizando riscos da ocorrência de fraudes ou desvios. Em geral, as funções são incompatíveis quando uma função abarca o controle do exercício da outra.

A execução da despesa pública é um campo fértil de aplicação do princípio, uma vez que, neste procedimento, atuam agentes em diversas das suas fases, algumas das quais são incompatíveis entre si, tais como: a requisição de bem ou serviço, a emissão de empenho, a atesto de recebimento dos serviços, a realização de pagamentos e a contabilização. (GOMES, 2014. p. 190)

A nova lei de licitações, a Lei n.º 14.133/2021, em seu artigo 7º, § 1º, direciona que a autoridade máxima do órgão ou entidade deverá observar o princípio da segregação de funções, vedando 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 (BRASIL, 2021).

Elucidando o princípio da segregação de funções nas lições da eminente doutrinadora do Direito Administrativo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, quando trata da inserção do princípio na nova lei de licitações e contratos discorre que:

Do art. 7º e seus parágrafos extraem-se conclusões importantes. A principal delas é definição do princípio da segregação como um comando que veda o exercício de múltiplas funções “susceptíveis a riscos” por um mesmo agente. A lógica por trás disso é simples. Quanto mais as informações sobre a contratação e a gestão de recursos públicos ficarem contidas nas mãos de um agente isolado, mais facilmente poderão ser ocultados erros, fraudes, falhas e infrações, sobretudo de corrupção. Ao se envolver vários agentes públicos participarem das etapas da contratação, automaticamente as informações serão compartilhadas e a efetividade do controle se elevará. Tendencialmente, quanto mais agentes públicos participarem das etapas de contratação, mais fácil será o controle de falhas e de violação do ordenamento, o que certamente contribuirá para a moralização das licitações, da gestão de contratos e dos gastos públicos. Isso revela que o primeiro sentido do princípio da segregação é *interna corporis*. Seus comandos atingem os agentes públicos, mormente os de chefia e direção, que tem a incumbência de designar os responsáveis pelas várias etapas da contratação e das despesas públicas. (GUIMARÃES *et al.*, 2021. p. 36).

A moralidade como princípio da Administração Pública está intimamente ligada a conduta do agente público na sua totalidade, pois não se vislumbra um ato ser legal e imoral ao mesmo tempo. Assim, além de agir dentro da estrita legalidade é essencial que a conduta esteja de acordo com as boas práticas, que traz a Segregação de Funções dentro deste prisma de administração eficiente, que antes como princípio implícito cercava a conduta administrativa pela doutrina dos tribunais de contas, e que com advento da nova lei de licitações e contratos encontra-se explícita no ordenamento jurídico, massificando a necessidade de atendimento.

Neste entendimento o Estado como agente incumbido de prestar serviços à sociedade, deve preocupar-se em atender de maneira eficaz, assim, surge os princípios balizadores que direcionam qualquer atividade, não apenas a legal, mas de todo o contexto de razoabilidade e eficiência, uma vez que para atendimento deste, é necessário que internamente nas entidades haja o comprometimento com a desconcentração de atividades que envolvem a necessidade de compartilhamento de funções.

Guimarães *et al* (2021), estritamente a isso, a segregação *interna corporis* serve para um maior controle das ações dos diversos agentes envolvidos, que se torna essencial quando se trata de grande volume de recursos públicos, estes muitas vezes escassos, que geram riscos ao seu mal uso.

Quando são praticados os atos que caracterizam a realização de alguma fase da despesa pública, surge para a Administração o dever de escalonar por agentes diferentes, cada ato que se sucedem, de forma a ir de encontro com o princípio da moralidade, uma vez que para o controle social, o mesmo agente praticar atos cumulativamente, pode ocasionar problemas na fiscalização, gerando a possibilidade de omissão ou ocultação de alguma falha e ainda, ocasionar atos de corrupção.

Para o atendimento principiológico da segregação de funções pela Administração, esta deve ser capaz de delimitar quais agentes e atividades podem ser realizadas cumulativamente e quais deve haver a desconcentração, ou seja, separar as responsabilidades de cada atividade que necessita de um controle maior ou que envolvem mais riscos a Administração, mantendo um controle interno maior, adotando uma boa prática administrativa.

Sobre os tipos de controle que visam fiscalizar os recursos públicos, distinguindo o controle interno do externo, temos:

O controle interno é aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada no âmbito da própria administração, já o controle externo ocorre quando o órgão fiscalizador se situa em administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou. As formas de controle perpassam pelas questões de legalidade, legitimidade e economicidade no que diz respeito à contabilidade,

finanças, orçamento e patrimônio dos órgãos e entidades públicas do país. (MEROTTI; PINTO. 2021. p. 09)

Assim, quando não há acúmulo de funções em uma única pessoa, resta maior transparência e integridade dos procedimentos. Mantendo a lisura dos atos mais evidente, uma vez as atividades serem analisadas por diversos agentes públicos, que podem por sequência encontrar divergências passíveis de gerar dano ao erário.

Desta forma, é necessário que a Administração, através do dever de moralidade e eficiência, garantir que os atos praticados que resultem em decisão, sejam praticados por agentes diferentes, viabilizando que cada um revise o que foi decidido e efetuado no procedimento anterior.

O que se apresenta atualmente nos órgãos da Administração Pública Federal é uma incerteza de como realmente a segregação de funções deve ser implementada, uma vez, principalmente, a constante escassez de servidores², que resulta na necessidade de agentes, que por muitas vezes acumulam diversas funções, seja decisória ou meramente administrativa.

Ao analisar a forma que se desenvolvem a utilização da ferramenta eletrônica como o sistema SIAFI, nos deparamos ao fato que os agentes incumbidos de efetuarem cadastros no sistema não podem ter suas atividades, meramente operacionais, consideradas rigorosamente na ótica de atendimento ao princípio da segregação de função, uma vez não serem autores primordiais de decisões, ou seja, apenas lançam dados para a tomada de decisões ou de atos já decididos e ainda, os que carecem de poder de ratifico da autoridade responsável.

O avanço tecnológico de uso do sistema SIAFI, corrobora como advento da sociedade da informação pois o desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação deu espaço a uma nova sociedade, marcada por uma ininterrupta conectividade: a denominada “sociedade da informação” (MARINELLI, 2019. p. 27).

Ainda, através das constantes inovações tecnológicas, principalmente com relação a tecnologia da informação, que atualmente, flui com a agilidade e destreza, graças aos avanços que a tecnologia propicia.

Sendo assim, deve-se ter clara as situações que um agente deve ou não decidir em mais de uma fase de procedimentos administrativos que resultarem na execução de qualquer fase da despesa utilizando das ferramentas de tecnologia da informação, no caso o SIAFI.

² NOIA, Julia. **Uma em cada três vagas do serviço público federal está desocupada. Falta de pessoal afeta servidores e população.** Extra, 2023. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia/servidor-publico/noticia/2023/03/uma-em-cada-tres-vagas-do-servico-publico-federal-esta-desocupada-falta-de-pessoal-afeta-servidores-populacao-25670598.ghtml>. Acesso em: 09 ago. 2023.

Neste contexto, no máximo do possível, deve ser garantida a segregação, uma vez a realidade de escassez de servidores se impor para a Administração Pública, assim, deve-se alinhar o escalonamento de funções para que não se sobreponham aos que realmente tem o poder decisório, que impactem em direitos e obrigações, preservando a moralidade administrativa imposta pela Constituição Federal.

Quando a Administração desenvolve sua função de execução financeira de despesa, deve atentar para que o agente responsável por emitir um empenho, não seja o mesmo que liquida a despesa ou o mesmo que aprova a ordem bancária de pagamento, o acúmulo não caracteriza um boa prática, uma vez não permitir que cada ato possa ser revisado pelo agente que se sucede a cada fase, permitindo assim corrigir falhas ou omissões que possam surgir a cada desenvolvimento dos procedimentos da execução da despesa.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU definiu:

(...) a segregação de funções como princípio básico de controle interno essencial para sua efetividade, consiste na separação de atribuições e responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades – chave de autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão ou auditoria. (Acórdão 413/2013 – Plenário).

Da mesma forma a Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06 de abril de 2001, ao descrever o princípio denota que as estruturas das entidades devam prever a separação entre funções de autorização, aprovação de operações, execução sem o acúmulo decisório em confronto com o princípio (BRASIL, 2001).

Ao segregar, permite que se conduza um controle interno mais eficiente, um *compliance* de moralidade, já que permite que mais pessoas possam ter contato com os atos praticados, não permitindo qualquer ato errôneo ou mesmo imoral de utilização do erário em desacordo com as normas de execução financeira e legais, aquela imposta a todo agente encarregado de práticas que envolvam os recursos públicos.

O Tribunal de Contas da União já denotou entendimento que:

A segregação de funções decorre do princípio da moralidade e consiste na necessidade de repartir funções para que os responsáveis não exerçam atividades incompatíveis umas com as outras, especialmente aquelas que envolvam a prática de atos e, posteriormente, fiscalização desses mesmos atos. (Acórdão 4.204/2014).

Em síntese aquele que tem poder de decisão, autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações devem ter sua atividade separadas, evitando desta forma o acúmulo de atribuições, quem executa uma função não pode ser, ao mesmo tempo, aquele que fiscaliza, que estabelece o controle. Assim, as entidades que tratam de um grande

volume de recursos públicos e não segregam funções tem elevado risco de causarem danos ao erário. (GUIMARÃES *et al.*, 2021. p. 36).

Neste contexto, encontra-se, em especial, o ordenador de despesa, que como determina a regras legais, é o responsável por determinar a aplicação dos recursos orçamentários e financeiros do Poder Público, seja em qual esfera for.

Assim, papel que deveria figurar na última instância da Administração Pública, porém, como nem sempre possui agentes suficientes para exercer as funções de maneira segregada, ocorrem na prática que o mesmo agente autorize a emissão de nota de empenho e libere a ordem bancária para pagamento, em atos que por boa prática e em atendimento ao princípio deveriam ser exercidos por pessoas distintas.

Quando o princípio surge nas orientações da Corte de Contas, e passa do implícito para que seja explicitamente inserido no ordenamento jurídico, conforme disposto na nova lei de licitações, passa a vigorar como ditame legal, que advém do dever de moralidade que permeia toda atividade do administrador público, independente que se tenha determinação expressa legal.

Contudo, deve haver a proporcionalidade de atendimento, uma vez a prática da atividade de um administrador público estar delimitada por várias situações em que o atendimento pleno do princípio se torna difícil, ou mesmo, impossível. Ao depararmos com várias realidades no país, com repartições públicas enxutas, com poucos servidores para desenvolver todas as atividades necessárias, não há como se cobrar que determinada autoridade não exerça suas atividades em acumulação com outras.

O princípio enraizado no ordenamento administrativo traz uma interpretação plurissignificativa da lei, possibilitando uma interpretação evolutiva (DEZAN, 2023. p. 143), mantendo-se coerente com a tecnologia empregada e ao arcabouço legal existente.

Ao decorrer do tempo surgem os princípios que tem como premissa, o sustentáculo das ações do agente público, passa a haver conflitos da literalidade legal e a prática administrativa, tornando mais clara sua ação, permitindo que a cada passo seja direcionado ao fim que se almeja, ao bem comum. Devendo haver uma melhora da técnica administrativa, uma adaptação as novas ferramentas tecnológicas, sendo que “a técnica desempenha um papel fundamental na formação do homem”. (LEMOS, 2021. p. 29).

A evolução tecnológica na Administração Pública é caminho sem volta, que torna essencial a capacidade técnica de seus agentes na sua utilização, sendo necessário que a adaptação a cada nova ferramenta empregada, seja mais ágil e eficiente, uma vez que aos princípios não seguem essa lógica de mutabilidade constante.

O direcionamento das ações do agente público deve ser sempre no caminho do melhor uso dos recursos, da maior transparência e eficácia. Quando da separação de atividades, do escalonamento de controle, a possibilidade de erros e mal uso diminui, pois cada etapa passa por um crivo diferente, sem a suspeição de avaliar a própria atividade, objetivo maior da existência do princípio estudado

Assim, deve-se ter um norte a seguir que à medida que se estabeleça uma política de implementação de força de trabalho e que se tenha claro as funções que podem ser exercidas sem confrontar o princípio, haverá mais espaço para aplicação correta do princípio da segregação de funções e os demais que norteiam a atividade de qualquer agente público.

3. A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA – SIAFI NAS FASES DA DESPESA PÚBLICA NO GOVERNO FEDERAL.

Com o surgimento da ferramenta eletrônica para centralizar todos dados da execução financeira da Administração Federal, vinculou-se o agente público a utilizar do sistema eletrônico em consonância com as regras do processo físico exigia.

A denominada sociedade da informação do conhecimento não se vincula estritamente às tecnologias da informação e comunicação, que ficou mais evidenciado com a rápida evolução da computação, da internet e vários aplicativos desenvolvidos, que usando da teoria da comunicação, induziu o aumento exponencial da disseminação da informação e do conhecimento. (SANTOS, 2022. p. 6).

O surgimento da rede mundial de computadores, fez evoluir as tecnologias baseadas na informação:

O advento da Internet e as inovações tecnológicas em comunicações proporcionaram às organizações a possibilidade de migrar seus sistemas existentes em plataformas convencionais para sistemas com interface *web*. O esgotamento da sobrevivência de sistemas legados pode ser considerado ainda um exemplo de fator que motivou a construção de sistemas baseados na Internet, os quais conformam, na prática, o governo eletrônico. (MEDEIROS; GUIMARÃES. 2006. p. 67)

O Sistema de Administração Financeira Federal compreende as atividades de programação financeira da União, de administração de direitos e haveres, garantias e obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional e de orientações técnico-normativa. (ALBUQUERQUE, *et al.* 2013. p. 426).

De acordo com o sítio do Tesouro Nacional³, o SIAFI trata-se do principal instrumento para registro, acompanhamento e a efetivação do controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Sendo um sistema informatizado que faz o processamento dos dados e controle em todo o território nacional da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos da Administração Pública Direta ou Indireta, desde que utilizem do Orçamento Fiscal, ou ainda, do Orçamento da Seguridade Social da União.

A criação do SIAFI se deu em face a vários problemas de natureza administrativa que geravam dificuldades de gestão do erário e a preparação do orçamento unificado pelo Governo Federal. Para SUZART (2010. p. 61), o SIAFI é uma ferramenta TIC do governo federal que foi implementado a partir de 1986, visando organizar e consolidar os registros das atividades orçamentárias, financeira e contábil da União.

No ano seguinte houve a criação da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, como órgão auxiliar do então Ministério da Fazenda, que em conjunto com o SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados⁴, desenvolveu e implantou em 1987, o SIAFI para tornar mais eficaz o acompanhamento e controle dos gastos públicos.

Os avanços no dito “Governo Digital” passam por constante evolução, principalmente como o uso massivo da internet. CANABARRO (2014, p. 98), complementa:

Especialmente no que diz respeito às dinâmicas sociais decorrente do avanço da digitalização da vida em sociedade, a potencial comunicação em duas vias habilitada pela Internet ganhou contornos reais a partir de aplicações que trataram a Web como um canal de interação (ao invés de um mero canal de divulgação de conteúdos diversos).

Sistema informatizado que passa por uma modernização desde 2011, como objetivo de reestruturação, migrando para uma plataforma tecnológica mais moderna, que se adeque aos avanços tecnológicos atuais e contribua para maior eficiência na gestão orçamentária e financeira.

Como decorrência dessas possibilidades de ação compartilhada e colaborativa, ganhou relevo, também, a noção de “Governo 2.0”: um horizonte normativo para estruturação do governo, segundo princípios de transparência e prestação de contas, participação desintermediada de cidadãos nas decisões governamentais, bem como a colaboração ativa da sociedade para o alcance das metas estabelecidas para a ação governamental. Em linhas gerais, o governo 2.0 conferiu expressão contemporânea

³ TESOURO NACIONAL. **História e estrutura SIAFI**. Brasília. Ministério da Fazenda. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi/historia-e-estrutura>. Acesso em: 30 jul. 2023.

⁴ Lei n.º 5.615, de 13 outubro de 1970.

Art 1º O serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), criado pela Lei nº 4.516, de 1 de dezembro de 1964, empresa pública, vinculada ao Ministério da Fazenda, tem por objeto a execução de serviços de tratamento de informações e processamento de dados, através de computação eletrônica ou eletromecânica, a prestação de assistência no campo de sua especialidade.

ao potencial de democratização – sobre o qual sempre se especulou ao longo do desenvolvimento da Era Digital -, e de transformação fundamental no papel do Estado a partir de mudanças fundamentais no substrato de suas relações com a sociedade. (CANABARRO, 2014. p. 99).

A importância da implementação do Sistema SIAFI na Administração Pública Federal foi em trazer maior celeridade e transparência as atividades pertinentes ao orçamento e financeiro das entidades integrantes do governo, além de trazer um avanço tecnológico na atividade pública em 1987, que atualmente se torna mais constante e evoluído, uma vez a constante integralização com diversos sistemas de informação utilizados.

De modo geral: a transformação digital traz consigo oportunidades para melhorar as condições de vida, mas também riscos para o bem-estar dos indivíduos e para a preservação de uma ordem social justa (HOFFMANN-RIEM, 2021. p. 4).

Uma vez a obrigatoriedade da utilização do Sistema Financeiro do Governo Federal - SIAFI para todo e qualquer ação ou decisão que resulte em emissão de empenho, realização da liquidação e efetivação do pagamento, deve – se trazer claramente a diferenciação do agente meramente operacional, que ao utilizar da ferramenta eletrônica, cadastra, insere e manipula documentos no banco de dados do sistema, sem que haja poder decisório em suas ações, não pode ser considerado da mesma forma que o tomador de decisão propriamente dito, resultando em impedimento para acumular mais atividades de cunho não decisório, seja em duas ou mesmo em todas as fases da despesa, e sim, aquele que de fato decidiu.

O sistema SIAFI, fora criado para melhora dos processos e maior transparência no trato do erário, assim, seu uso deve atender a eficiência administrativa, garantido que o alinhamento das condutas de utilização da ferramenta de tecnologia da informação esteja de acordo com aquilo que se espera de qualquer serviço público.

A ferramenta eletrônica foi desenvolvida para otimizar as atividades do agente público, para estabelecer maior transparência e controle na execução orçamentária e financeira, da mesma forma os procedimentos devem ser desenvolvidos acompanhando a evolução tecnológica.

Para MEDEIROS e GUIMARÃES (2006. p. 67), as possibilidades de otimização de processos de governo baseados em soluções de TIC, ou mesmo a criação de novos processos, passam por princípios definidos pelos conceitos de governo eletrônico.

Apesar da dificuldade de regulamentação, uma vez o ordenamento jurídico não acompanhar todo o desenvolvimento, do atual Governo Digital, deve haver amparo para que

um agente envolvido no operacional esteja devidamente qualificado, restando a autoridade competente decidir com base em dados fidedignos.

Importa observar, que as tecnologias se desenvolvem independentemente das legislações. Haja vista que, muitas vezes, a regulação é incapaz de acompanhar a rapidez das inovações impostas pela sociedade, podendo, pelo contrário, atrasar esse progresso evolutivo pela imposição de uma legislação restritiva e que acaba por impedir o desenvolvimento das inovações tecnológicas.

Essa perspectiva da rápida mudança social própria da civilização contemporânea obriga, com frequência, que o legislador adeque ao conteúdo de uma regra pouco depois de tê-la positivada. Por conseguinte, atualmente, a situação é incrivelmente diferente, com fronteiras nas dimensões econômica e tecnológica que continuamente se expandem, se modificam, complicam a globalização, ou universalização e tem mudado o típico panorama estatal, colocando os códigos normativos em apuros. (MANGETH, *et al.*, 2019. p. 211-212)

A ferramenta tecnológica é utilizada para gestão orçamentária e financeira, cujo foco deste estudo passa pela sua utilização nas fases da despesa pública, sendo o empenho, liquidação e pagamento, que tendo em vista a moralidade e eficiência devem ser tratadas por pessoas distintas e não concentradas a um único agente.

Ao se tratar de fases da despesa, se faz uma separação para fim de análise e estudo, distinguindo especialmente as de emissão de nota de empenho, a de regularização da liquidação e por fim a de efetivação do pagamento ao beneficiário.

O empenho como fase da despesa, trata-se do ato administrativo que separa do todo orçamentário, um montante para execução de determinada despesa, representando uma garantia do governo para com o fornecedor, de que a despesa mantém dotação orçamentária suficiente para o atendimento do compromisso assumido. (ALBUQUERQUE, *et al.* 2013. p. 426).

O empenho é a fase da despesa que consiste na reserva de parte do saldo orçamentário (destaque), autorizada por autoridade competente, atendidas as exigências do artigo 58 da Lei nº 4.320/1964, para determinada pessoa física ou jurídica, mediante a emissão de documento chamado de Nota de Empenho, criando para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição. (QUEIRÓZ; SILVA. 2013. p. 78).

Ao tratar de despesa pública, se faz necessário a definição da autoridade responsável, o ordenado de despesas, que pela definição trazida pelo Decreto-Lei n.º 200/1967, §1º, é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda. (BRASIL, 1967).

Ainda, no §2º do mesmo Decreto-Lei, informa que o Ordenador de Despesas não é responsável por atos praticados pelos seus subordinados que resultem em prejuízo a Fazenda Nacional, que forem praticados exorbitando as ordens recebidas. (BRASIL, 1967).

Quando se trata de ordenador de despesas, destaque-se o importante papel do agente dotado de tal competência, uma vez, muitas vezes coincidir com a autoridade máxima da

entidade, que tem a responsabilidade de determinar as ações que resultem em compromissos para o órgão, que conforme legislação aplicada, responde por prejuízos causados ao erário.

Sobre a importância da ordenação de despesas Almeida (2021), expõe:

A ordenação de despesas não é mero ato formal, mas ato de efetiva gestão, que vai muito além da simples concordância com outras instâncias do funcionamento organizacional. Ao lado do componente formal, o ato de ordenar despesas tem forte componente material, que lhe é indissociável, já que irregularidades na ordenação de despesas causam dano concreto à gestão pública. Por isso, a assinatura de documento gerador de despesa somente deve ocorrer após rigorosa análise de todo o conteúdo envolvido na decisão que se está tomando, bem como dos efeitos esperados com a realização do gasto público. (ALMEIDA, 2021. p. 130).

Desta forma, o agente que possui competência para emissão de empenho, em geral trata-se do ordenador de despesas, que autoriza a realização de qualquer compromisso do órgão para com terceiros, sendo que o mero lançamento no sistema informatizado não gera poder decisório de emissão ou não de empenhos de despesas.

O papel do Ordenador de Despesas, ou agente incumbido de competência para autorizar qualquer dispêndio, deve ter destaque na implementação de qualquer segregação, uma vez ser o agente encarregado de cada fase, autorizar que se proceda a emissão da nota de empenho conforme especificações previamente definidas e de acordo com a dotação orçamentária planejada para esse fim.

Assim, os atos de ordenação de despesas são caracterizados pela discricionariedade e importam no dever de supervisão dos atos dos subordinados, o que se amolda aos institutos jurídicos da culpa *in eligendo* e da culpa *in vigilando*. (ALMEIDA, 2021. p. 141).

Desta forma, sem que haja a autorização para lançamento do empenho, o agente encarregado para esse fim, não pode por discricionariedade efetuar o cadastro de dados, sob pena de ato nulo por incompetência para tal fim.

Nessa premissa, quando um agente apenas lança dados em um sistema eletrônico de modo a constituir uma Nota de Empenho, o ato só será eficaz quando da autorização pela autoridade responsável, a que detém competência para assinatura digital, no caso estudado, o próprio Ordenador de Despesa, desta forma, o Princípio da Segregação de Funções deve se ater a esta autoridade competente e não aos que apenas efetuam procedimentos rotineiros sem poder decisório.

Na mesma direção, a próxima fase da despesa se caracteriza pela liquidação, que trata do ato administrativo pelo qual se reconhece que realmente o bem ou serviço foi entregue ou prestado em conformidade com a demanda e especificações orientadoras, seja de contrato ou

documento que o substitua. Assim, resultando em uma obrigação de pagamento ao fornecedor, ou seja, um passivo para a Administração.

A Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que constituiu as normas gerais do direito financeiro brasileiro estabelece no artigo 63 que a liquidação deve:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Ao liquidar uma despesa, o agente competente, dá o aval para que se remeta o documento fiscal para pagamento, geralmente a competência ao agente, se dá pela nomeação, podendo ser um fiscal de contrato, responsáveis por almoxarifado, ou mesmo em comissões especialmente designadas, no caso de contratações de grande vulto.

A liquidação da despesa, conforme artigo 63 da Lei nº 4.320/64, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. O objetivo da liquidação é averiguar se o serviço foi prestado, conforme acordo pré-determinado em contrato, ou se o bem que foi adquirido está em perfeito estado e de acordo com as especificações pactuadas. (QUEIROZ; SILVA. 2013. p. 79).

O agente público responsável, ao reconhecer que o contrato foi cumprido, atesta que o contratado executou dentro das especificações estabelecidas, o denominado recebimento definitivo do objeto, sendo que aquela despesa está em conformidade, pronta para o efetivo pagamento.

Na fase de liquidação, é extremamente importante a indicação de pessoal especializado que detenha capacidade técnica para análise e checagem das especificações previamente estipuladas na contratação, sendo fase de alto risco de erros e propícia a cometimento de fraudes, por se tratar do momento de deferimento do compromisso assumido de entrega do objeto e de utilização do empenho anteriormente emitido.

Cabe frisar, que para atendimento do princípio ora em estudo, não se pode determinar a mesma pessoa, as mesmas competências, ou seja, de autorizar empenho e reconhecer a execução do objeto do contrato, essa desconcentração de poder é essencial para que ocorra um controle interno eficiente, e que se evite atos danosos sejam ocultados ou mesmo por culpa não sejam identificados, garantido a melhoria contínua dos procedimentos administrativos.

Quando da ocorrência de uma liquidação e envio para a fase de pagamento ao beneficiário, que tem sua caracterização pela emissão de ordem de pagamento pelo valor líquido ao destinatário, que só se efetiva com a assinatura dos agentes responsáveis, os especialmente designados para esse fim, ou seja, a autoridade competente que ordena que a despesa seja paga, sempre após a verificação da conformidade de todas as fases anteriores no que diz respeito ao que determina a legislação e boas práticas.

Segundo QUEIRÓZ e SILVA (2013. p. 80), a definição de pagamento trata-se de:

O pagamento da despesa pública é a última fase. Consiste na entrega do valor ao beneficiário, por meio de ordem bancária ou ordem de pagamento, relativo à dívida líquida e só pode ser efetuado após a sua liquidação, conforme determina o artigo 62 da Lei Federal nº 4.320/64. O pagamento significa a quitação do débito do Estado para com o prestador do serviço ou fornecedor, no qual se lavrará termo de extinção do débito, que pode ser um recibo ou uma declaração do banco, indicando que o crédito foi realizado à conta do beneficiário. O pagamento da despesa é determinado pelo setor de tesouraria do órgão através de cheque nominativo, ordem bancária e suprimento de fundos.

Não se pode comparar o mero registro de qual fornecedor executou, em qual quantidade, e o valor gerado, com o agente que possui competência para verificar todas as especificações do que foi demandado, com o que propriamente foi executado ou entregue, atestando em documento próprio suas razões para aceite ou recusa.

Não deve ser prática a mesma pessoa acumular diversas atividades dentro de um procedimento administrativo, sendo de bom entendimento para a lisura de qualquer processo que estes circundem outros olhares, novas avaliações, evitando o mascaramento de erros, ou até mesmo infrações de corrupção que causem danos aos recursos públicos.

Dada a essa importância de separar os agentes participantes da atividade da despesa pública, e as dificuldades de na prática efetivar tal segregação, de direcionar esforços para que os agentes detentores de poder decisório, não acumulem atuações dentro de um mesmo procedimento, mantendo esse escrutínio constante dos documentos que circulam internamente nos órgãos do governo federal.

Neste contexto, é de suma importância que cada fase da despesa seja preenchida por pessoas distintas e com capacidade técnica para exercê-las, mantendo depurado todo o procedimento que culminou no efetivo pagamento.

4. CONCLUSÕES

Ao se discorrer sobre moralidade e eficiência, deve-se ater a prática pelos agentes públicos em consonância com os preceitos constitucionais balizadores do administrador

público, ou seja, ao tratar com a coisa pública, deve-se alinhar com o arcabouço legal e normativas técnicas que regem os procedimentos a serem executados.

Cada ato praticado pelo agente público deve estar alinhado com a moralidade, deve transparecer a boa-fé, não restando dúvidas sobre sua integridade, ainda mais, com o advento de ferramentas tecnológicas que precedem de checagens e criptografias de segurança. Por esta razão, ao escalonar mais de uma pessoa em fases distintas dos procedimentos, pode-se ter maior lisura e evitar riscos desnecessários de qualquer lesão aos cofres públicos.

A premissa principiológica da Segregação de Funções, direciona a ter agentes distintos executando tarefas que se sobrepõem em um fluxo pré-determinado, ou seja, que se sucedem, de modo a garantir uma real fiscalização interna dos atos praticados, uma vez a possibilidade de saneamento em qualquer fase, quando eivado de vícios sanáveis ou mesmo a anulação por ilegalidades vislumbradas a qualquer tempo.

Com a utilização cada vez mais ampla da tecnologia da informação tornando os serviços públicos mais céleres e eficientes, surge o sistema SIAFI para gestão dos dados orçamentários e financeiros do governo federal, e que seu uso deve seguir os mesmos princípios que circundam os atos de gestão.

Os agentes envolvidos nos procedimentos internos das entidades devem ter capacidade técnica aprimorada para a realização das atividades, dentre estes conhecimentos deve haver a consciência do controle de cada ação, ou seja, cada etapa de trabalho deveria ser executada por um agente diverso, mantendo a possibilidade de o controle interno ser realizado com eficácia, gerando a retroalimentação do procedimento.

Deve-se distinguir os agentes meramente executores de tarefas de formalização processual, que utilizam o sistema SIAFI para lançamento de dados necessários estabelecidos em procedimentos, que não resultam em decisão propriamente dita. Estes agentes, geralmente são subordinados às autoridades com competência legal para execução das fases da despesa, que dependem da reunião organizacional dos dados gerados para decidir.

Assim, um único agente subordinado poderia participar de todas as fases da despesa, sem prejuízo de atendimento da moralidade administrativa, ou mesmo colidir com o princípio da segregação de funções, pois o papel do agente é meramente processual e não decisório. Cabendo a boa prática de desconcentração de poder pela autoridade que decide, sobre a emissão de uma nota de empenho, a liquidação do objeto contratual e autorização da ordem de pagamento.

Contudo, o inverso não é condizente com uma boa prática, uma vez ser moralmente errado que o mesmo agente autorize o empenho, gerando compromisso para a Administração,

e o mesmo faça a verificação de conformidade da execução do objeto e ainda, que autorize o pagamento, gerando riscos de mal uso dos recursos públicos, a possibilidade de conluio entre fornecedor e agente público, entre outras, podendo causar danos evitáveis com atendimento a separação de condutas na prática decisória administrativa.

A desconcentração traz uma melhora significativa no controle interno de cada entidade, pela checagem constante das informações inseridas no sistema SIAFI, que podem e devem ser analisadas e dada a conformidade de gestão a cada fase que evolua a despesa pública até findar no pagamento ao beneficiário.

No contexto ideal de organização, todos os procedimentos deveriam ser executados por pessoas distintas, porém a realidade é de escassez de servidores, impossibilitando que cada tarefa seja executada distintamente por outro agente, o que geraria um controle maior dos procedimentos internos.

Da mesma forma, as autoridades competentes, que geralmente se concentram em uma única pessoa, situação que corrobora para a ascensão legislativa do princípio da segregação de funções, havendo assim, a necessidade de adequação das repartições governamentais, ou mesmo que se justifique a impossibilidade, dada a importância que se trata atualmente as boas práticas.

Dentro dessa realidade, deve-se ater ao que determina o princípio da segregação de funções, em especial neste estudo na utilização do Sistema de Administração Financeira Federal – SIAFI, sendo que para efetivo cumprimento deve distinguir quem são os agentes decisórios, que resultam em obrigação de desconcentração de poder e os que meramente utilizam da ferramenta para inserção de dados.

No caso, autoridades que possuem poder decisórios nas fases das despesas, devem ser distintas, especialmente quando da liquidação do objeto contratado, pois caracteriza por ser um momento chave de fiscalização do que fora contratado e o que realmente foi entregue ou prestado.

Desta forma conclui-se que o ideal seria que todos os agentes envolvidos nas fases da despesa deveriam ser distintos, respeitando a integralidade do princípio da segregação de funções, porém como na prática com a escassez de servidores seria praticamente inviável, o essencial que ao se utilizar do sistema SIAFI, as autoridades com poder decisório sejam distintas, a fim de que se evite maiores riscos a práticas inconsistentes com o bom uso dos recursos públicos, dado o dever de moralidade em cada ato praticado.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manuel de. MEDEIROS, Márcio Bastos. FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas**. 3. ed., Gestão Pública: Brasília, 2013.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. **Ordenador de despesas: gestão, discricionariedade e responsabilidade pessoal**. Revista TCU. n. 148, p. 128–145. Jul./dez./2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1789>. Acesso em: 8 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 30 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/4320.htm. Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001**. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Ministério da Fazenda. Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/aceso-a-informacao/IN0106ABR2001MANUALDOSISTDECONTINTDOGOVFED.pdf/view>. Acesso em: 30 jul. 2023.

CANABARRO, Diego Rafael. **Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 208. 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/114399>. Acesso em: 07 ago. 2023.

DEZAN, Sandro Lucio. **A Constitucionalização do Direito Administrativo para um modelo de Administração Pública democrática**. Revista de direitos fundamentais e democracia, Curitiba, v. 28, n. 1. p. 129-148, 2023.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Regime Jurídico da Despesa Pública no Brasil**. 2014. 377 f. Tese (Doutorado em Direito, área de concentração Direito Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014.

GUIMARÃES, Edgar *et al.* **Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/21**. Coordenação Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. **Teoria Geral do Direito Digital: transformação digital: desafios para o direito**. Trad.: Ítalo Fuhrmann. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

LEMONS, André. **Cibercultura: tecnologia e vida social na cultura contemporânea**. 8. ed. Porto Alegre: Sulina, 2020.

MANGETH, Ana Lara et al. **A criptografia do no direito brasileiro**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

MARINELI, Marcelo Romão. **Privacidade e rede sociais virtuais: sob a égide da Lei 12.965/2014 – Marco Civil da Internet e da Lei 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. de A. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 46, n. 4, p. 66–78, 2006. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37243>. Acesso em: 8 ago. 2023.

MEROTTI, Dione Ramos; PINTO, Douglas Ferreira. **A relação de riscos de atividades versus a segregação de função um estudo de caso dos serviços de orçamentos e finanças do ministério da saúde**. Sociedade Brasileira de Administração Pública, Brasília, 2021. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/155/139>. Acesso em: 07 ago. 2023.

QUEIRÓZ, Wesley Lemos de; SILVA, Valmir Alves Ferreira da. **Atuação do controle interno na correta aplicação dos estágios da despesa pública definidos na Lei n.º 4.320/64: um estudo focado nos municípios do Agreste Pernambucano**. Revista do TCE-PE, Recife, n. 20, v. 20, p. 68-91. dez/2013. Disponível em: https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-3.1.2-1/index.php/Revista_TCE-PE/article/view/1172. Acesso em: 08/08/2023.

SANTOS, José Carlos Francisco. **Da sociedade da informação e do conhecimento à era dos dados: perspectivas interdisciplinares contemporâneas das áreas jurídicas e da ciência da informação**. Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC, Londrina, n. 7, n. 2, e062, jul./dez., 2022. DOI: 10.48159/revistaidcc.v7n2.e062.

SUZART, Janilson Antonio da Silva. **Siafi: o nível de satisfação dos usuários e os investimentos em tecnologia no setor público, uma análise à luz dos pressupostos da racionalidade limitada**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade). Faculdades de Ciências Contábeis, Universidade Federal da Bahia. Salvador, p. 155. 2010. Disponível em: <http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/8481>. Acesso em: 07 ag. 2023.

Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 4.204/2014**. Plenário. Relatora: Ana Arraes.

Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 413/2013**. Plenário. Relator: José Jorge.