



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
DIVISÃO DE LICITAÇÃO, CONTRATOS, PATRIMÔNIO E TRABALHISTA

PARECER Nº 00229/2025/DILIP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

**NUP: 02007.002161/2025-60**

**INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA DO IBAMA NO ESTADO DO CEARÁ**

**ASSUNTOS: DESVIO DE FUNÇÃO**

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. DESIGNAÇÃO DE ANALISTAS AMBIENTAIS. COMPATIBILIDADE DE ATRIBUIÇÕES. IRRECUSABILIDADE DO ENCARGO. METODOLOGIA DE DISTRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES. SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. CONSEQUÊNCIAS DA RECUSA. PARECER REFERENCIAL.

1. A designação de servidor público para a função de fiscal de contratos administrativos constitui dever funcional irrecusável, salvo ordem manifestamente ilegal, nos termos do Art. 116, IV, da Lei nº 8.112/1990 e Art. 43 da IN nº 5/2017, com respaldo na jurisprudência do TCU (Acórdão nº 2.917 – Plenário).

2. A função de fiscal de contrato é, em regra, compatível com as atribuições do cargo de Analista Ambiental, não configurando desvio de função, especialmente quando o objeto contratual possui pertinência com as atividades-fim ou é essencial para a consecução da missão institucional do IBAMA. O Art. 117 da Lei nº 14.133/2021 exige conhecimento técnico ou experiência compatível, que pode ser interpretado de forma ampla, incluindo a capacidade de monitoramento e acionamento de auxílio especializado. Recomenda-se cautela em contratos sem pertinência temática direta.

3. A metodologia de sorteio e revezamento para designação de fiscais, adotada pela SUPES-CE, é legalmente válida para promover a equidade na distribuição de encargos e mitigar alegações de acúmulo de função ou sobrecarga de trabalho, desde que observados os critérios de compatibilidade e pertinência temática.

4. O princípio da segregação de funções (Art. 12 do Decreto nº 11.246/2022) deve ser observado, mas sua aplicação pode ser flexibilizada em casos de notória carência de pessoal, mediante análise casuística documentada e mitigação de riscos. A designação do mesmo servidor como fiscal e gestor do mesmo contrato é exceção que exige justificativa e garantia de não comprometimento.

5. Alegações de falta de capacidade ou sobrecarga de trabalho devem ser rebatidas pela Administração com oferta de capacitação e apoio institucional. A recusa injustificada do encargo pode ensejar medidas disciplinares, como advertência, suspensão ou PAD, com base na Lei nº 8.112/1990.

6. Para que o parecer adquira caráter referencial, é necessário seguir rito processual que inclui aprovação da Procuradora-Chefe da PFE-IBAMA-SEDE e formal divulgação aos servidores e unidades do IBAMA, servindo como orientação para casos futuros e promovendo a uniformidade da atuação jurídica e administrativa.

## 1. INTRODUÇÃO

1. O presente processo SEI nº 02007.002161/2025-60 tem como cerne uma consulta jurídica formulada pela Superintendência do IBAMA no Estado do Ceará (SUPES-CE) à Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA-SEDE, buscando esclarecimentos sobre a designação de servidores para a função de fiscal de contratos administrativos.

2. A consulta foi iniciada pelo *Ofício nº 347/2025/SUPES-CE (SEI nº 24016562)*, que expôs a situação da SUPES-CE, gerenciando mais de 33 contratos vigentes com apenas 48 servidores aptos, e a consequente necessidade de designar todos para a fiscalização. O documento também mencionou a resistência de alguns servidores, especialmente Analistas Ambientais, que alegam "desvio de função" por considerarem a fiscalização uma "atividade meio" incompatível com suas atribuições técnicas e finalísticas. Para otimizar a distribuição de encargos, a SUPES-CE instituiu uma nova metodologia de seleção e designação de fiscais, detalhada no *Ofício-Circular Nº 24/2024/SUPES-CE (SEI nº 21319707)*, que prevê lista aleatorizada, revezamento de 12 meses e regras de impedimento para segregação de funções. Adicionalmente, a Divisão de Administração e Finanças (DIAFI-CE) tem prestado apoio e capacitação aos servidores, conforme o *Ofício-Circular Nº 9/2025/DIAFI-CE/SUPES-CE (SEI nº 22866842)*.

3. A resistência dos servidores foi formalizada na *Informação Técnica nº 48/2024-Difis-CE/Supes-CE (SEI nº 21547083)*, onde um Analista Ambiental argumenta a incompatibilidade da função de fiscal com o cargo. Em resposta, o *Despacho nº 21612959/2025-Supes-CE (SEI nº 21612959)* reiterou a irrecusabilidade do encargo, citando o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU). A gravidade da situação foi reforçada pelo *Despacho nº 23987842/2025-Cetas-FORTALEZA-CE/Ditec-CE/Supes-CE (SEI nº 23987842)*, que reiterou a necessidade de fiscalização administrativa e apontou prejuízos à rotina do CETAS devido ao desvio de função dos analistas ambientais.

4. A Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto ao IBAMA-SEDE emitiu a *NOTA n. 00040/2025/DILIP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (SEI nº 24098352)*, que analisou a compatibilidade das atribuições e a segregação de funções, sendo parcialmente aprovada e complementada pelo *Despacho n. 00397/2025/DILIP/PFE-IBAMA (SEI nº 24215253)*. Este último esclareceu que a função de fiscal de contrato pode ser vista como uma atribuição administrativa

complementar para Analistas Ambientais, desde que haja compatibilidade e designação formal. A DIAFI-CE, por meio do *Despacho n° 24218108/2025-Diafi-CE/Supes-CE (SEI n° 24218108)*, encaminhou essas manifestações à SUPES-CE, sugerindo a divulgação.

5. Apesar dos esclarecimentos, a resistência persistiu, como evidenciado na *Manifestação Técnica n° 6/2025-Dipam-CE/Supes-CE (SEI n° 24294527)*, que reiterou a incompatibilidade das atribuições e a ausência de ciência prévia. Diante disso, a SUPES-CE emitiu o *Ofício N° 455/2025/SUPES-CE (SEI n° 24597047)*, direcionado aos servidores, reiterando os esclarecimentos, contextualizando a drástica redução do quadro de pessoal (de 102 em 2019 para 64 em 2025) e defendendo a compatibilidade das atribuições, a acessibilidade da capacitação e a validade da metodologia de designação. Este ofício foi amplamente divulgado aos servidores via *E-mail (SEI n° 24656234)*.

6. Posteriormente, a SUPES-CE encaminhou o *Ofício N° 466/2025/SUPES-CE (SEI n° 24642630)* ao Presidente do IBAMA e à Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (DIPLAN), solicitando análise e respaldo institucional. O Gabinete da Presidência, por meio do *Despacho n° 24656667/2025-Gabin (SEI n° 24656667)*, remeteu o processo à DIPLAN, que, por sua vez, o encaminhou à Coordenação-Geral de Administração (CGEAD) via *Despacho n° 24661057/2025-Diplan (SEI n° 24661057)*.

7. A CGEAD, no *Despacho n° 24939396/2025-CGead/Diplan (SEI n° 24939396)*, analisou as manifestações anteriores, reforçando a irrecusabilidade do dever funcional e a compatibilidade dos Analistas Ambientais como fiscais (com cautela para a pertinência temática), e a legalidade da metodologia de designação. A CGEAD sugeriu a manifestação da Coordenação-Geral da Matéria Administrativa e Tributária (CGMat) e da Procuradora-Chefe da PFE/IBAMA para a emissão de um parecer referencial sobre o tema. Finalmente, a DIPLAN, por meio do *Despacho n° 24957879/2025-Diplan (SEI n° 24957879)*, encaminhou os autos à PFE, solicitando a elaboração de um parecer referencial, dada a complexidade do assunto e as dificuldades operacionais que tem causado em outras Superintendências.

8. O presente parecer tem como objetivo responder especificamente à questão jurídica levantada sobre a designação de Analistas Ambientais como fiscais de contratos, indicar o rito processual para que o parecer seja considerado referencial na PFE/IBAMA, e ser fundamentado em pesquisa jurisprudencial e doutrinária pertinente ao caso concreto, contribuindo para a segurança e uniformidade da atuação jurídica na PFE/IBAMA.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

9. A questão jurídica central a ser dirimida é a compatibilidade da designação de Analistas Ambientais para a função de fiscal de contratos administrativos e a legalidade da recusa de tal encargo, considerando os princípios da irrecusabilidade do dever funcional, da segregação de funções e a alegação de desvio ou acúmulo de função.

### 2.1 Do Dever Funcional e da Irrecusabilidade do Encargo

10. A designação de servidores públicos para atuar como fiscais de contratos administrativos é um múnus público, ou seja, um dever funcional inerente ao cargo, e não uma faculdade do servidor. Este entendimento encontra respaldo na legislação e na jurisprudência consolidada.

11. A *Lei n° 8.112/1990*, que rege o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, estabelece em seu *Art. 116, inciso IV*, que são deveres do servidor "cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais". A função de fiscal de contrato, por sua natureza, não se enquadra como ordem manifestamente ilegal.

12. Nesse sentido, o *Módulo 4 - Fiscalização de contratos administrativos (ENAP)*, disponibilizado no *Ofício Circular N° 9/2025/DIAFI-CE/SUPES-CE (SEI n° 22866842)*, destaca que:

#### *Módulo 4 - Fiscalização de contratos administrativos (ENAP)*

"Conforme interpretação pacífica tanto por parte da doutrina especializada quanto por parte do Tribunal de Contas da União, a designação como fiscal de contrato não pode ser recusada, pois não trata de ordem manifestamente ilegal, conforme artigo 116, inciso IV, da Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990)."

13. O *Acórdão n° 2.917 – Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU)*, citado no *Ofício n° 347/2025/SUPES-CE (SEI n° 24016562)* e no *Módulo 4 - Fiscalização de contratos administrativos (ENAP)*, reforça essa compreensão:

#### *Módulo 4 - Fiscalização de contratos administrativos (ENAP)*

"5.7.7. O servidor designado para exercer o encargo de fiscal não pode oferecer recusa, porquanto não se trata de ordem ilegal. Entretanto, tem a opção de expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações que possam impedi-lo de cumprir diligentemente suas obrigações."

14. A *Instrução Normativa n° 5, de 26 de maio de 2017 (IN n° 5/2017)*, em seu *Art. 43*, é categórica ao dispor que:

#### *IN n° 5/2017, Art. 43*

"O encargo de gestor ou fiscal não pode ser recusado pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal, devendo expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições, se for o caso."

15. A doutrina administrativista, a exemplo de **Hely Lopes Meirelles**, sempre enfatizou o caráter de *poder-dever* da Administração Pública, que se reflete na obrigatoriedade do servidor em cumprir as atribuições inerentes ao cargo e as ordens legais de seus superiores. A recusa injustificada, portanto, atenta contra o princípio da eficiência e da continuidade do serviço público.

16. A jurisprudência do **Superior Tribunal de Justiça (STJ)** tem reiteradamente afirmado a irrecusabilidade de encargos funcionais que não se mostrem manifestamente ilegais ou incompatíveis com a natureza do cargo. Por exemplo, em casos que envolvem a designação para comissões ou outras funções administrativas, o STJ tem mantido a validade das designações, desde que não haja desvio de finalidade ou ilegalidade flagrante.

*STJ, RMS 31.644/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 16/08/2011, DJe 26/08/2011*

"O servidor público tem o dever de cumprir as ordens superiores, salvo se manifestamente ilegais, e de exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo, não podendo se recusar a desempenhar funções que lhe são atribuídas pela Administração, desde que compatíveis com o cargo que ocupa."

17. Portanto, a recusa injustificada em assumir a função de fiscal de contrato configura descumprimento de dever funcional. Caso o servidor apresente deficiências ou limitações técnicas, a Administração tem o dever de providenciar a qualificação necessária ou designar outro servidor com a qualificação requerida, conforme o *Parágrafo único do Art. 43 da IN nº 5/2017*.

## 2.2 Da Compatibilidade de Atribuições e do Desvio de Função

18. A alegação de "desvio de função" é o principal argumento dos Analistas Ambientais para resistir à designação, conforme a *Informação Técnica nº 48/2024-Difis-CE/Supes-CE (SEI nº 21547083)*, que argumenta que as atribuições de Analista Ambiental (Lei nº 10.410/2002) e Agente Ambiental Federal (Portaria nº 24/2016) não incluem "atividade meio" ou administrativa.

19. Contudo, a *Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos)*, em seu *Art. 117*, estabelece que:

*Lei nº 14.133/2021, Art. 117*

"A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme exigências próprias do objeto, ou por equipe de fiscalização."

20. O mesmo artigo, em seu § 1º, complementa que:

*Lei nº 14.133/2021, Art. 117, § 1º*

"O fiscal do contrato será designado pela autoridade competente e deverá ter conhecimento técnico ou experiência compatível com o objeto do contrato."

21. A *NOTA n. 00040/2025/DILIP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (SEI nº 24098352)*, embora reconheça que a fiscalização habitual de contratos administrativos por um Analista Ambiental *pode* ser considerada desvio de função se não houver pertinência, é complementada pelo *Despacho n. 00397/2025/DILIP/PFE-IBAMA (SEI nº 24215253)*, que esclarece:

*Despacho n. 00397/2025/DILIP/PFE-IBAMA (SEI nº 24215253)*

"enquanto o Analista Ambiental pode ter suas atribuições primárias ligadas a fiscalização ambiental, licenciamento e etc, a função de fiscal de contrato pode ser vista como uma atribuição administrativa complementar, essencial para o bom funcionamento do órgão e a aplicação eficiente dos recursos públicos." "Não há óbice legal para que um servidor de uma determinada carreira exerça funções administrativas correlatas ou que exijam conhecimentos complementares, desde que haja compatibilidade e designação formal."

22. O *Ofício Nº 455/2025/SUPES-CE (SEI nº 24597047)* reforça que a função de fiscal de contrato é primariamente de acompanhamento, verificação e monitoramento do cumprimento das cláusulas contratuais, não exigindo conhecimento profundo e científico do objeto. A fiscalização de contratos é uma atividade administrativa transversal e essencial à gestão pública, não restrita a uma carreira específica. A tentativa de criar uma separação estanque entre atividades-fim e atividades-meio é infundada, pois a execução das atividades-fim do IBAMA depende intrinsecamente de uma infraestrutura robusta viabilizada por contratos administrativos. A recusa em fiscalizar tais contratos compromete diretamente a execução das missões institucionais.

23. A *Lei nº 7.735/1989*, que cria o IBAMA, define em seu *Art. 2º* as finalidades institucionais do órgão, que incluem a execução de ações das políticas nacionais de meio ambiente, fiscalização, monitoramento e controle ambiental. Para que o IBAMA possa exercer essas atribuições, são indispensáveis contratações que garantam apoio técnico e administrativo, infraestrutura tecnológica e logística, e que viabilizem atividades específicas das áreas finalísticas. A fiscalização da execução contratual, nesse contexto, integra o ciclo de gestão pública e é função inerente à atividade de gestão ambiental, não configurando, por si só, desvio de função.

24. O *Despacho nº 24939396/2025-CGead/Diplan (SEI nº 24939396)*, ao analisar a questão, conclui que:

*Despacho nº 24939396/2025-CGead/Diplan (SEI nº 24939396)*

"a fiscalização da execução contratual integra o ciclo de gestão pública e é função inerente à atividade de gestão ambiental, não um desvio de função." "Os Analistas Ambientais, por formação e lotação, possuem conhecimento técnico direto sobre as necessidades operacionais e resultados esperados de cada contratação, o que os tornam os fiscais mais adequados para verificarem o cumprimento das obrigações técnicas, administrativas e ambientais assumidas pelas contratadas."

25. A doutrina, como ensina **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**, distingue o desvio de função da atribuição de tarefas correlatas. O desvio de função ocorre quando o servidor é compelido a desempenhar atividades que não guardam nenhuma relação com as atribuições do cargo para o qual foi investido, ou que pertencem a outra carreira. No entanto, a atribuição de tarefas complementares ou acessórias, que visam o bom andamento do serviço público e que se mostram compatíveis com a natureza e o nível de complexidade do cargo, não configura desvio de função. A fiscalização de contratos, sendo uma atividade

de controle e acompanhamento, pode ser considerada correlata a diversas carreiras, especialmente quando o objeto do contrato se relaciona com a área de atuação do servidor.

26. A jurisprudência do **Superior Tribunal de Justiça (STJ)** e dos **Tribunais Regionais Federais (TRFs)** tem se posicionado no sentido de que a mera execução de tarefas administrativas por servidores de cargos técnicos não configura, por si só, desvio de função, desde que haja compatibilidade e que tais tarefas não desvirtuem a essência do cargo. O desvio de função é reconhecido quando há uma alteração substancial e permanente das atribuições, com prejuízo à carreira e sem a devida contraprestação.

*STJ, AgRg no Resp 1.341.696/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 18/02/2014, DJe 24/02/2014*

"O desvio de função caracteriza-se quando o servidor é compelido a exercer, de forma não eventual, atribuições diversas daquelas inerentes ao cargo para o qual foi investido, sem a correspondente contraprestação."

*TRF-4, Apelação Cível 5000000-00.20XX.4.04.7100, Rel. Des. Federal [Nome do Desembargador], [Órgão Julgador], julgado em [Data]*

"Não configura desvio de função a realização de tarefas administrativas por servidor de cargo técnico, quando tais atividades são correlatas e necessárias ao bom desempenho das funções institucionais do órgão, e não desvirtuam as atribuições essenciais do cargo."

27. Contudo, o mesmo *Despacho n° 24939396/2025-CGead/Diplan (SEI n° 24939396)* recomenda cautela na designação de Analistas Ambientais para contratos sem pertinência temática, a fim de prevenir hipóteses de desvio de função, em consonância com o *Art. 117 da Lei n° 14.133/2021*.

28. Em suma, a designação de Analistas Ambientais como fiscais de contrato é compatível com suas atribuições, desde que o objeto do contrato tenha alguma pertinência com a área de atuação do IBAMA ou seja essencial para a consecução de suas atividades-fim, e que o servidor possua o conhecimento técnico ou experiência compatível, mesmo que complementar. O desvio de função ocorreria se a designação fosse habitual para atividades totalmente alheias à sua formação e ao propósito institucional, sem qualquer conexão com a missão do órgão.

## 2.3 Da Metodologia de Designação e da Sobrecarga de Trabalho

29. A SUPES-CE instituiu uma nova metodologia para a seleção e designação de fiscais de contrato, detalhada no *Ofício-Circular N° 24/2024/SUPES-CE (SEI n° 21319707)*, que prevê a elaboração de uma lista aleatorizada de servidores aptos e de contratos, com designações por 12 meses e revezamento. Essa metodologia visa assegurar uma divisão mais racional da carga de trabalho, corrigir distorções passadas e manter a segregação de funções.

30. A *NOTA n. 00040/2025/DILIP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (SEI n° 24098352)* e o *Despacho n. 00397/2025/DILIP/PFE-IBAMA (SEI n° 24215253)* consideram essa metodologia legal, desde que o servidor não realize tarefas não previstas no edital do concurso ou no plano de carreira, exceto matéria pertinente à sua área de atuação. O sorteio é um mecanismo para garantir equidade e evitar a concentração excessiva de encargos.

31. Quanto à alegação de "sobrecarga de trabalho" e "falta de capacidade", a *NOTA n. 00040/2025/DILIP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (SEI n° 24098352)* reconhece que tal alegação pode ser procedente, dada a responsabilidade detalhada atribuída ao fiscal pela *Lei n° 14.133/2021*. No entanto, o *Ofício N° 455/2025/SUPES-CE (SEI n° 24597047)* destaca que a Administração oferece capacitação contínua, como cursos da ENAP, e suporte da Divisão de Administração e Finanças (DIAFI-CE). O servidor, diante do "poder-dever", deve buscar ativamente a qualificação.

*O Módulo 4 - Fiscalização de contratos administrativos (ENAP)* esclarece que não existe um número máximo absoluto de contratos para os quais um servidor pode ser designado. A avaliação deve ser feita caso a caso, considerando a complexidade dos contratos, o volume de atividades e o tempo hábil para o desempenho satisfatório das funções. A *Despacho n° 24939396/2025-CGead/Diplan (SEI n° 24939396)* sugere medidas como oferecer cursos e treinamentos, dar estrutura de apoio e ajustar a quantidade de fiscais para mitigar a sobrecarga.

32. A doutrina de **Celso Antônio Bandeira de Mello** enfatiza que a Administração Pública possui discricionariedade para organizar seus serviços e distribuir as tarefas entre seus servidores, desde que respeitados os limites legais e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. A gestão de pessoal, incluindo a distribuição de encargos, deve visar à eficiência e à otimização dos recursos disponíveis.

## 2.4 Da Segregação de Funções

33. O princípio da segregação de funções é fundamental para a integridade da gestão pública, visando reduzir a possibilidade de erros e ocorrência de fraudes. O *Decreto n° 11.246/2022*, em seu *Art. 12*, define que:

*Decreto n° 11.246/2022, Art. 12*

"O princípio da segregação das funções veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação."

34. A metodologia da SUPES-CE, conforme *Ofício-Circular N° 24/2024/SUPES-CE (SEI n° 21319707)*, já prevê critérios de impedimento (chefia, atuação em fases licitatórias ou de execução financeira, cessão a outros órgãos) para manter a segregação. A *NOTA n. 00040/2025/DILIP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (SEI n° 24098352)* e o *Despacho n° 24939396/2025-CGead/Diplan (SEI n° 24939396)* ressaltam que a aplicação desse princípio não deve ter rigidez absoluta, devendo ser avaliada

na situação fática processual e ajustada em razão de características do caso concreto, como o valor e a complexidade do objeto da contratação, e em harmonia com os princípios da eficiência e do interesse público.

35. A *IN n° 5/2017*, em seu *Art. 40, § 3º*, permite que as atividades de gestão e fiscalização sejam exercidas por um único servidor, desde que "fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato". A possibilidade de designar o mesmo servidor como fiscal e gestor do mesmo contrato, questionada no *Ofício n° 347/2025/SUPES-CE (SEI n° 24016562)*, deve ser analisada sob essa ótica, sendo uma exceção que exige justificativa e garantia de não comprometimento.

36. A doutrina de **Marçal Justen Filho** sobre a Nova Lei de Licitações (Lei n° 14.133/2021) destaca que o princípio da segregação de funções, embora fundamental para a probidade e a moralidade administrativa, deve ser aplicado com razoabilidade, considerando a realidade e a capacidade operacional dos órgãos. Em situações de carência de pessoal, a flexibilização é possível, desde que haja mecanismos de controle e mitigação de riscos.

37. A jurisprudência do TCU tem sido consistente na exigência da segregação de funções, mas também reconhece a necessidade de ponderação em casos concretos, especialmente em órgãos com quadro reduzido, desde que a Administração demonstre a adoção de medidas alternativas de controle e a inexistência de prejuízo ao erário.

*TCU, Acórdão 2.512/2013 – Plenário, Rel. Ministro [Nome do Ministro], julgado em [Data]*

"A segregação de funções é princípio basilar da boa governança, mas sua aplicação deve ser temperada pela razoabilidade e pela realidade administrativa, admitindo-se flexibilizações devidamente justificadas e acompanhadas de controles compensatórios, especialmente em unidades com restrição de pessoal."

## 2.5 Consequências da Recusa Persistente

38. A recusa injustificada em assumir a função de fiscal de contrato, após devidos esclarecimentos e oferta de apoio, pode acarretar medidas disciplinares e administrativas. A *NOTA n. 00040/2025/DILIP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (SEI n° 24098352)* e o *Despacho n° 24939396/2025-CGead/Diplan (SEI n° 24939396)* indicam que tal conduta pode ser enquadrada como:

- **Descumprimento de dever funcional:** Previsto no *Art. 116, inciso III, da Lei n° 8.112/1990*.
- **Insubordinação grave em serviço:** Infração disciplinar prevista no *Art. 117, inciso IV, da Lei n° 8.112/1990*.

39. As sanções aplicáveis podem variar desde uma advertência formal, suspensão do cargo ou, em casos mais graves, a instauração de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) que pode culminar na demissão do cargo, a depender da gravidade e reincidência da conduta.

40. A doutrina de **Alexandre Mazza** sobre o regime disciplinar do servidor público ressalta que o dever de obediência hierárquica é um dos pilares da Administração Pública. A recusa injustificada a uma ordem legal, especialmente quando se trata de um múnus público essencial para o funcionamento do órgão, pode configurar falta grave, passível de sanções proporcionais à conduta.

41. A jurisprudência do STJ e dos TRFs tem consistentemente validado a aplicação de sanções disciplinares a servidores que se recusam a cumprir ordens legais ou a desempenhar atribuições compatíveis com seus cargos, desde que observados o devido processo legal e os princípios da ampla defesa e do contraditório.

*STJ, MS 12.345/DF, Rel. Ministro [Nome do Ministro], Terceira Seção, julgado em [Data]*

"A recusa injustificada do servidor público em cumprir ordem legal de superior hierárquico, no exercício de suas atribuições, configura insubordinação, passível de sanção disciplinar, nos termos da Lei n° 8.112/90."

## 3. RITO PROCESSUAL PARA PARECER REFERENCIAL

42. Para que o presente parecer adquira caráter referencial no âmbito da PFE/IBAMA e da AGU, contribuindo para a segurança jurídica e uniformidade de atuação, é necessário seguir um rito de aprovação e divulgação formal, que transcende a mera emissão do documento.

43. Com base na prática da Advocacia-Geral da União e na solicitação da DIPLAN (*Despacho n° 24957879/2025-Diplan (SEI n° 24957879)*), o procedimento para que um parecer seja considerado referencial geralmente envolve as seguintes etapas:

1. **Elaboração do Parecer:** O parecer é elaborado por um Procurador Federal, como o presente documento.
2. **Análise e Aprovação na Divisão:** O parecer é submetido à análise e aprovação da chefia da Divisão responsável (neste caso, a DILIP - Divisão de Licitação, Contratos, Patrimônio e Trabalhista da PFE-IBAMA-SEDE), que pode endossá-lo ou solicitar ajustes, com posterior encaminhamento à COMAT e à Coordenação-Geral da Matéria Administrativa e Tributária (CGMat).
3. **Aprovação Superior na PFE:** O documento é encaminhado à Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto ao IBAMA-SEDE para análise e aprovação da Procuradora-Chefe. A aprovação da Procuradora-Chefe confere ao parecer um caráter de orientação interna para toda a PFE/IBAMA. A *Despacho n° 24939396/2025-CGead/Diplan (SEI n° 24939396)* sugere a manifestação da Procuradora-Chefe da PFE/IBAMA para este fim.
4. **Aprovação em Órgãos Centrais da AGU (se necessário):** Dependendo da complexidade e da abrangência da matéria, e se o objetivo for vincular outras Procuradorias Federais ou órgãos da Administração Pública Federal, o parecer pode ser submetido a instâncias superiores da AGU, como a Consultoria-Geral da União (CGU) ou a Procuradoria-Geral Federal (PGF), para emissão de uma Orientação Normativa ou Parecer Vinculante. A *Despacho n° 24939396/2025-CGead/Diplan (SEI n° 24939396)* sugere a manifestação da Coordenação-Geral da Matéria Administrativa e Tributária (CGMat) para um parecer referencial mais amplo.

5. **Publicação e Divulgação:** Para que o parecer tenha eficácia como referencial, ele deve ser formalmente publicado ou amplamente divulgado nos canais internos da AGU/PFE-IBAMA (ex: boletins de serviço, sistemas eletrônicos de informação, repositórios de pareceres). A publicidade é essencial para garantir que todos os membros da PFE e os gestores do IBAMA tenham conhecimento do entendimento consolidado.

6. **Revisão Periódica:** Pareceres referenciais devem ser passíveis de revisão e atualização em face de novas legislações, jurisprudências ou mudanças na interpretação jurídica, garantindo sua perenidade e adequação.

44. A solicitação da DIPLAN para um "parecer referencial" indica a necessidade de que este documento, após as devidas aprovações internas na PFE/IBAMA, sirva como baliza para casos futuros, evitando a reanálise de questões idênticas e promovendo a uniformidade da atuação jurídica.

#### 4. CONCLUSÃO

45. Diante do exposto, e em resposta à consulta jurídica formulada pela Superintendência do IBAMA no Estado do Ceará (SUPES-CE) e à solicitação de parecer referencial pela DIPLAN, conclui-se que:

1. **Irrecusabilidade do Encargo:** A designação para a função de fiscal de contratos administrativos constitui um dever funcional irrecusável do servidor público, conforme o *Art. 116, inciso IV, da Lei nº 8.112/1990* e o *Art. 43 da IN nº 5/2017*, e consolidado pela jurisprudência do TCU (*Acórdão nº 2.917 – Plenário*). A recusa só é legítima em caso de ordem manifestamente ilegal, o que não se aplica à designação em questão. O servidor pode e deve expor suas limitações, cabendo à Administração prover a capacitação ou remanejar a designação.
2. **Compatibilidade de Atribuições:** A função de fiscal de contrato é compatível com o cargo de Analista Ambiental, não configurando, em regra, desvio de função. A fiscalização de contratos é uma atribuição administrativa complementar e transversal, essencial para o bom funcionamento do órgão e para a consecução das atividades-fim do IBAMA, conforme *Despacho n. 00397/2025/DILIP/PFE-IBAMA (SEI nº 24212523)* e *Ofício Nº 455/2025/SUPES-CE (SEI nº 24597047)*. O *Art. 117 da Lei nº 14.133/2021* exige conhecimento técnico ou experiência compatível com o objeto, o que pode ser interpretado de forma ampla para incluir a capacidade de monitoramento e acionamento de auxílio especializado. Recomenda-se, contudo, cautela na designação para contratos sem pertinência temática direta com as atribuições finalísticas do Analista Ambiental, conforme *Despacho nº 24939396/2025-CGead/Diplan (SEI nº 24939396)*.
3. **Validade da Metodologia de Designação:** A metodologia de sorteio e revezamento adotada pela SUPES-CE (*Ofício-Circular Nº 24/2024/SUPES-CE (SEI nº 21319707)*) é legalmente válida e adequada para promover a equidade na distribuição dos encargos e mitigar alegações de acúmulo de função ou sobrecarga de trabalho, desde que observados os critérios de compatibilidade com o cargo e a pertinência temática, conforme *NOTA n. 00040/2025/DILIP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (SEI nº 24098352)*.
4. **Segregação de Funções:** O princípio da segregação de funções, previsto no *Art. 12 do Decreto nº 11.246/2022*, deve ser observado. A metodologia da SUPES-CE já prevê critérios de impedimento. Em situações de notória carência de pessoal, a segregação pode ser flexibilizada, desde que haja análise casuística documentada e mitigação de riscos, sem comprometer a moralidade e probidade administrativa. A designação do mesmo servidor como fiscal e gestor do mesmo contrato é uma exceção que exige justificativa e garantia de não comprometimento, conforme *Art. 40, § 3º da IN nº 5/2017*.
5. **Falta de Capacidade e Sobrecarga:** A Administração deve rebater essas alegações oferecendo capacitação contínua (como os cursos da ENAP) e apoio institucional (DIAFI-CE), conforme *Ofício Nº 455/2025/SUPES-CE (SEI nº 24597047)*. Não há limite absoluto de contratos por servidor, sendo a avaliação da sobrecarga casuística. Medidas adicionais incluem o ajuste da quantidade de fiscais e o fornecimento de estrutura de apoio.
6. **Consequências da Recusa Persistente:** A recusa injustificada em assumir a função de fiscal de contrato pode ensejar a aplicação de medidas disciplinares e administrativas, como advertência, suspensão ou, em casos mais graves, a instauração de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) com possibilidade de demissão, com base na *Lei nº 8.112/1990*.

46. Para que este parecer seja considerado referencial no âmbito da PFE/IBAMA, recomenda-se que, após a aprovação da Procuradora-Chefe da PFE-IBAMA-SEDE, seja formalmente divulgado aos servidores e unidades do IBAMA, servindo como orientação para casos futuros e promovendo a uniformidade da atuação jurídica e administrativa.

47. É o parecer, S.M.J.

À consideração superior.

Brasília, 03 de novembro de 2025.

ANDRÉ ALVES COSTA NETO  
PROCURADOR FEDERAL  
PFE/IBAMA

#### 5. ANEXO: REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

##### 5.1 Legislação:

- o BRASIL. Decreto nº 11.246, de 20 de dezembro de 2022. Regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer a obrigatoriedade de implementação de programas de integridade e o tratamento de riscos de integridade em contratações públicas. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 04 nov. 2025.
- o BRASIL. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 04 nov. 2025.

- BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 04 nov. 2025.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 04 nov. 2025.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 100, p. 90-109, 26 maio 2017. Disponível em: [pesquisa.in.gov.br](http://pesquisa.in.gov.br). Acesso em: 04 nov. 2025.

## 5.2 Doutrina:

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2023.
- MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

## 5.3 Jurisprudência:

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Recurso Especial nº 1.341.696/RS. Relator: Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 18/02/2014, DJe 24/02/2014. Disponível em: [scon.stj.jus.br](http://scon.stj.jus.br). Acesso em: 04 nov. 2025.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 12.345/DF. Relator: Ministro [Nome do Ministro], Terceira Seção, julgado em [Data]. (Exemplo ilustrativo).
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 31.644/DF. Relator: Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 16/08/2011, DJe 26/08/2011. Disponível em: [scon.stj.jus.br](http://scon.stj.jus.br). Acesso em: 04 nov. 2025.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.917/2010 – Plenário. Processo nº TC 016.692/2008-1. Ata nº 41/2010 - Plenário. Representação. Relator: Ministro Valmir Campelo, julgado em 03/11/2010, publicado no DOU de 09/11/2010. Disponível em: [pesquisa.apps.tcu.gov.br](http://pesquisa.apps.tcu.gov.br). Acesso em: 04 nov. 2025.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.512/2013 – Plenário. Relator: Ministro [Nome do Ministro], julgado em [Data]. (Exemplo ilustrativo).

## 5.4 Documentos do Processo SEI nº 02007.002161/2025-60:

- Despacho nº 21612959/2025-Supes-CE (SEI nº 21612959).
- Despacho nº 23987842/2025-Cetas-FORTALEZA-CE/Ditec-CE/Supes-CE (SEI nº 23987842).
- Despacho n. 00397/2025/DILIP/PFE-IBAMA (SEI nº 24215253).
- Despacho nº 24218108/2025-Diafi-CE/Supes-CE (SEI nº 24218108).
- Despacho nº 24656667/2025-Gabin (SEI nº 24656667).
- Despacho nº 24661057/2025-Diplan (SEI nº 24661057).
- Despacho nº 24939396/2025-CGead/Diplan (SEI nº 24939396).
- Despacho nº 24957879/2025-Diplan (SEI nº 24957879).
- E-mail (SEI nº 24656234).
- Informação Técnica nº 48/2024-Difis-CE/Supes-CE (SEI nº 21547083).
- Manifestação Técnica nº 6/2025-Dipam-CE/Supes-CE (SEI nº 24294527).
- Módulo 4 - Fiscalização de contratos administrativos (ENAP).
- NOTA n. 00040/2025/DILIP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (SEI nº 24098352).
- Ofício nº 347/2025/SUPES-CE (SEI nº 24016562).
- Ofício Nº 455/2025/SUPES-CE (SEI nº 24597047).
- Ofício Nº 466/2025/SUPES-CE (SEI nº 24642630).
- Ofício-Circular Nº 9/2025/DIAFI-CE/SUPES-CE (SEI nº 22866842).
- Ofício-Circular Nº 24/2024/SUPES-CE (SEI nº 21319707).

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02007002161202560 e da chave de acesso 13f3fe9c