



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 854085/24  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SÃO JERÔNIMO DA SERRA  
INTERESSADO: VENICIUS DJALMA ROSA  
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

## ACÓRDÃO Nº 2172/25 - Tribunal Pleno

*Consulta. Município de São Jerônimo da Serra. Artigo 14, IV, da Lei 14.133/2021. Conhecimento e Resposta.*

### RELATÓRIO

Versa o processo sobre Consulta formulada pelo Município de São Jerônimo da Serra, por seu Prefeito, senhor *Venicius Djalma Rosa*, na qual apresenta a esta Corte os seguintes questionamentos:

1. Em tese, como deve ser interpretado o artigo 14, IV, da Lei 14133/2021, em municípios de pequeno índice populacional, que na sua grande maioria possuem empresas com vínculo de parentesco dentro do terceiro grau com o gestor ou dirigentes de órgãos?
2. Em tese, qual seria o conceito adequado para denominar/determinar as pessoas enquadradas como “dirigente de órgão”?
3. Em tese, poderia ser considerado Dirigente de Órgão da Administração aquelas pessoas denominadas “Ordenadores de Despesas”, que assinam o termo de referência, participam do processo de pagamento e liquidação, e acompanhamento e fiscalização dos contratos, ainda que o contrato seja assinado pelo Gestor Público?
4. Em tese, o conceito da Lei deve ser interpretado de forma restritiva? Sendo assim, ao vincular ao Dirigente de Órgãos ou Entidade Contratante, poderia se dizer a exemplo: que a Secretaria de Saúde, através da gestora do Fundo Municipal de Saúde com CNPJ específico, ao comprar determinado



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

item, esta seria considerada dirigente do órgão e entidade contratante?

5. Em tese, considerando a interpretação legal dada ao artigo 14, IV da Lei 14.133/2021, nas licitações concentradas (em respeito ao Art. 5º - Economicidade, Planejamento, Eficiência), caso o impedimento vincule-se ao dirigente do órgão, devem ser realizadas licitações separadas, para determinada aquisição, permitindo que os licitantes impedidos participem em certames para outros órgãos?

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela Assessoria Jurídica do Município (peça 4), bem como de manifestação do Controle Interno (peça 5).

Após distribuição (peça 7), a presente consulta foi conhecida e encaminhada à Escola de Gestão Pública, à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, conforme Despacho n.º 13/25-GCDA.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 9/25-SJB, peça 9) informou que foram encontrados julgados relacionados aos dispositivos questionados nos quesitos<sup>1</sup>, assim como decisões voltadas às antigas regras presentes na Lei n.º 8.666/93, guardadas as devidas proporções.

Desse modo, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução e ao Ministério Público de Contas para parecer.

A CGM (peça n.º 10) enviou os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização conforme disposto no art. 252-C do Regimento Interno.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (peça 14) solicitou que, após o julgamento, os autos retornem à unidade para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários, diante do impacto que a decisão resultante deste processo pode causar na área de fiscalização.

Em seguida, a Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM (Instrução 1491/25, peça 15) analisou cada uma das questões formuladas:

---

<sup>1</sup> Acórdão n.º 2787/22-STP e Acórdão n.º 2145/2021-STP



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- **Questão 1:** Em tese, como deve ser interpretado o artigo 14, IV, da Lei 14133/2021, em municípios de pequeno índice populacional, que na sua grande maioria possuem empresas com vínculo de parentesco dentro do terceiro grau com o gestor ou dirigentes de órgãos?

Inicialmente, a unidade técnica consignou que já se manifestou em questões análogas nos processos de Consulta n.º 11297/17 e n.º 56355/22. Desse modo, entendeu que o art. 14, inciso IV da Lei 14.133/21 deve ser interpretado sob a mesma perspectiva.

A unidade técnica repudiou a interpretação lançada pela Assessoria Jurídica do Município na peça 4, no sentido de que a vedação constante do inciso IV do artigo 14 da Lei de Licitações deve constar expressamente do edital para que tenha validade no processo licitatório. A CGM defendeu que *em momento algum o legislador ordinário facultou a inclusão da vedação no edital, pelo contrário, o comando normativo impôs que a proibição conste expressamente do edital de licitação, não havendo margem de discricionariedade para que o gestor público opte ou não por sua aplicação.*

Nessa linha, a CGM apresentou a seguinte resposta ao questionamento:

*A aplicação da vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei nº 14.133/2021 pode ser afastada tão somente em hipóteses excepcionais nas quais se verifique que a contratação do licitante sujeito à causa de impedimento em exame é a única alternativa capaz de atender ao objeto licitado, face as dificuldades enfrentadas no caso concreto e desde que: i) seja comprovado no bojo do processo de contratação a situação de excepcionalidade; ii) seja demonstrada a compatibilidade do preços contratados com aqueles praticados no mercado; iii) sejam adotadas salvaguardas adicionais pelo controle interno a fim de garantir a economicidade, a regularidade e a transparência na fase de execução contratual; iv) sejam adotadas, gradativamente e na medida do possível, medidas voltadas a atrair potenciais competidores em certames futuros, de modo restabelecer a plena observância da vedação legal.*

- **Questão 2:** Em tese, qual seria o conceito adequado para denominar/determinar as pessoas enquadradas como "dirigente de órgão"?



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De início, a Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM informou que, segundo o dicionário de língua Portuguesa Michaelis, o termo “dirigente” é conceituado como aquele que “dirige, administra ou conduz”, portanto, no contexto da Administração Pública, defendeu que pode ser entendido como aquele agente que possui poderes de representação, direção, coordenação, administração e controle do órgão ou entidade contratante.

Acrescentou que inerente ao poder de direção do dirigente está a prerrogativa de decidir os rumos do processo licitatório, portanto, o impedimento elencado no art. 14, IV, da Lei 14.133/21 se justifica em virtude do risco de interferência nas condições de isonomia, competitividade e probidade do certame quando se está diante da existência de vínculos pessoais entre o dirigente do órgão ou entidade contratante e potenciais participantes do processo licitatório.

A unidade observou que cada lei de regência define quais são os agentes públicos responsáveis por ocupar posições de direção dentro da estrutura estatal.

No caso dos municípios, observou que compete ao Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração municipal, sendo possível a delegação de parte de suas competências diretivas, como ocorre, por exemplo, com a nomeação de Secretários Municipais, de modo que o ente estatal seja administrado de forma hierarquizada.

A CGM aduziu que a definição de quais pessoas devem ser enquadradas como “dirigentes de órgão ou entidade contratante” dependerá da análise da legislação local responsável por estabelecer a estrutura administrativa do ente público.

Complementou que a vedação contida no inciso IV, deve ser estendida aos demais integrantes da linha hierárquica existente na estrutura municipal, uma vez que a autoridade que tem poder para delegar competências de direção, também pode avocá-las a qualquer tempo. Nessa lógica, a unidade técnica defendeu que *o Prefeito Municipal que delega poderes de direção aos seus Secretários Municipais continua sujeito ao impedimento legal, haja vista o manifesto poder de interferência nas licitações conduzidas pelo Secretário por ele próprio nomeado.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por derradeiro, propôs a seguinte resposta ao quesito:

*A definição precisa de quais pessoas podem ser enquadradas como “dirigentes de órgão” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratada, sendo que a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei 14.133/21 deve ser estendida aos demais componentes da linha hierárquica da estrutura estatal.*

**Questão 3:** Em tese, poderia ser considerado Dirigente de Órgão da Administração aquelas pessoas denominadas "Ordenadores de Despesas", que assinam o termo de referência, participam do processo de pagamento e liquidação, e acompanhamento e fiscalização dos contratos, ainda que o contrato seja assinado pelo Gestor Público?

Acerca desse questionamento, a Coordenadoria de Gestão Municipal aduziu que, nos moldes do questionamento anterior, a definição precisa de quais pessoas podem ser enquadradas como “dirigentes de órgão ou entidade contratada” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratada.

A unidade técnica acrescentou que a prática de atos específicos dentro do processo licitatório não revela necessariamente a condição de dirigente e, em regra, os ordenadores de despesa ocupam posições de direção, devendo ser examinados quais foram os poderes que lhe foram conferidos pelos comandos normativos locais.

Por fim, sugeriu a seguinte resposta ao quesito:

*Os ordenadores de despesa devem obediência à regra contida no artigo 14, inciso IV, da Lei nº 14.133/21, seja por atuarem na condição de dirigente do órgão ou entidade contratante, seja por atuarem na condição de agente público que desempenha função na licitação, o que não afasta a incidência do impedimento legal aos demais componentes da linha hierárquica da estrutura estatal.*

• **Questão 4:** Em tese, o conceito da Lei deve ser interpretado de forma restritiva? Sendo assim, ao vincular ao Dirigente de Órgãos ou Entidade Contratante, poderia se dizer a exemplo: que a Secretaria de Saúde, através da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

gestora do Fundo Municipal de Saúde com CNPJ específico, ao comprar determinado item, esta seria considerada dirigente do órgão e entidade contratante?

Novamente a unidade técnica salientou que enquadramento na condição de “dirigente de órgão ou entidade contratante” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local.

Desse modo, concluiu que: *Caso o Fundo Municipal de Saúde esteja hierarquicamente vinculado à Secretaria de Saúde de determinado Município, o Secretário Municipal de Saúde estará sujeito à causa de impedimento ora em exame, haja vista o poder de ingerência que terá sobre os procedimentos licitatórios realizados pelo Fundo.*

A CGM sugeriu a seguinte resposta ao questionamento:

*Nos termos do que foi respondido na segunda questão articulada pelo consulente, o enquadramento na condição de “dirigente de órgão ou entidade contratante” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local.*

- **Questão 5:** Em tese, considerando a interpretação legal dada ao artigo 14, IV da Lei 14.133/2021, nas licitações concentradas (em respeito ao Art. 5º Economicidade, Planejamento, Eficiência), caso o impedimento vincule-se ao dirigente do órgão, devem ser realizadas licitações separadas, para determinada aquisição, permitindo que os licitantes impedidos participem em certames para outros órgãos?

A unidade técnica propôs a seguinte resposta:

*A opção pela realização de licitações separadas ou conjuntas pertence ao juízo discricionário do administrador público, não competindo a esta Corte de Contas invadir o mérito do ato administrativo.*

*No caso da opção pela realização de licitações, separadamente, por diferentes órgãos que não possuem hierarquia entre si dentro da estrutura municipal não há incidência do impedimento legal, eis que inexistente o poder de influência ou interferência de um órgão sobre os processos licitatórios realizados pelo outro.*

*No caso da realização de licitações, conjuntamente, por diferentes órgãos da estrutura municipal haverá incidência do impedimento legal, tendo em vista a capacidade de influência ou interferência sobre o processo licitatório de todos os órgãos participante*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas (Parecer n.º 162/25-PGC, peça 16), por sua vez, observou que o inciso IV do art. 14 da Lei 14.133/2021 *busca vedar a prática de favorecimento no âmbito das contratações públicas, em regra claramente espelhada na Súmula n.º 13 do STF que versa sobre nepotismo, ocasião em que consignou no ordenamento jurídico impedimentos até o terceiro grau de parentesco ou afinidade, impondo-se a impessoalidade e a moralidade administrativa como princípios inarredáveis.*

O *Parquet* de Contas sugeriu que os questionamentos sejam respondidos nos seguintes termos:

**Questão 1** - Em tese, como deve ser interpretado o artigo 14, IV, da Lei 14.133/2021, em municípios de pequeno índice populacional, que na sua grande maioria possuem empresas com vínculo de parentesco dentro do terceiro grau com o gestor ou dirigentes de órgãos?

**Resposta:** *Pela possibilidade de contratação de empresa, por inexigibilidade de licitação, que tenha em seu quadro societário agente político municipal nos termos das vedações contidas no inciso IV, do art. 14, da Lei nº 14.133/21, poderá ocorrer apenas excepcionalmente, devendo restar comprovado nos autos, de forma incontroversa, a inexistência de outra alternativa viável — como nos casos em que há ausência de outros fornecedores locais (ex.: único posto de combustível ou hospital na cidade), impondo-se, para tanto: a) justificativa técnica e documental da excepcionalidade; b) comprovação de que os preços praticados são compatíveis com os praticados no mercado; c) a adoção, pelo controle interno, de mecanismos de transparência, que assegurem a lisura da contratação e da execução contratual.*

**Questão 2** - Em tese, qual seria o conceito adequado para denominar/determinar as pessoas enquadradas como “dirigente de órgão”?



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**Resposta:** *Preliminarmente, ante a ausência de norma que defina o alcance da expressão, pela impossibilidade de se ofertar resposta quanto a este quesito, evitando-se, assim, que práticas ilícitas sejam acobertadas pela resposta formulada. No entanto, caso se entenda que o presente quesito merece ter seu mérito enfrentado, sugere-se que sejam considerados como “dirigentes de órgão” aqueles que “possuam poderes de representação do órgão ou entidade”, assim como os demais agentes designados para o exercício de gerências, coordenadorias e chefias, considerando-se, ainda, na análise do caso prático, o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame.*

**Questão 3** - Em tese, poderia ser considerado Dirigente de Órgão da Administração aquelas pessoas denominadas “Ordenadores de Despesas”, que assinam o termo de referência, participam do processo de pagamento e liquidação, e acompanhamento e fiscalização dos contratos, ainda que o contrato seja assinado pelo Gestor Público?

**Resposta:** *Acompanha-se a resposta exarada pela unidade técnica quanto a este quesito, no sentido de que o ordenador de despesas está incluído entre os agentes abrangidos pela vedação, seja como dirigente (caso tenha poder de direção), seja como agente designado para exercer função no procedimento licitatório, seja exercendo gestão do contrato, já que sua atuação técnica e gerencial é suficiente para atrair a vedação contida no inciso IV, do art. 14, da Lei 14.133/21.*

**Questão 4** - Em tese, o conceito da Lei deve ser interpretado de forma restritiva? Sendo assim, ao vincular ao Dirigente de Órgãos ou Entidade Contratante, poderia se dizer, a título de exemplo, que a Secretaria de Saúde, através da gestora do Fundo Municipal de Saúde com CNPJ específico, ao comprar determinado item, esta seria considerada dirigente do órgão e entidade contratante?



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**Resposta:** *Conforme ponderado no segundo quesito, não há na legislação pátria um conceito objetivo acerca do termo “dirigente de órgão ou entidade”, motivo pelo qual este Ministério Público de Contas entende que não deve ser ofertada resposta ao presente questionamento, evitando-se, assim, que práticas ilícitas sejam acobertadas pela resposta formulada. Caso se entenda pela possibilidade de enfrentamento do mérito deste questionamento, sugere-se que sejam considerados como “dirigentes de órgão” aqueles que “possuam poderes de representação do órgão ou entidade”, assim como os demais agentes designados para o exercício de gerências, coordenadorias e chefias, considerando, ainda, na análise do caso prático, o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame. Assim sendo, o gestor do Fundo de Saúde, assim como o Secretário Municipal de Saúde devem ser considerados dirigentes, para os fins da Lei nº 14.133/21.*

**Questão 5** - *Em tese, considerando a interpretação legal dada ao artigo 14, IV da Lei 14.133/2021, nas licitações concentradas (em respeito ao Art. 5º - Economicidade, Planejamento, Eficiência), caso o impedimento vincule-se ao dirigente do órgão, devem ser realizadas licitações separadas para determinada aquisição, permitindo que os licitantes impedidos participem em certames para outros órgãos?”*

**Resposta:** *A vedação contida no inciso IV, do art. 14 da precitada lei, recai objetivamente sobre as autoridades do órgão que representem, considerando-se aqueles órgãos que estejam vinculados administrativamente entre si, como ocorre, por exemplo, com o fundo municipal de saúde e secretaria municipal de saúde. Na análise do caso concreto, deverá ser considerado o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame, assim como a possibilidade da ocorrência de conflito de interesses que possam vir a comprometer a imparcialidade e a integridade do processo licitatório.*



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É o relatório.

## FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cabe registrar que por intermédio do Despacho n.º 13/2025-GCDA, no qual conheci a presente Consulta, ponderei que apesar de parte das dúvidas abordarem questões factuais que escapam da abstração exigida para processos desta natureza, o art. 311, §1º do Regimento Interno dispõe que “havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese”. Nessa toada, destaquei que o interesse público a que se refere o dispositivo regimental mencionado decorre da realidade de grande parte dos municípios paranaenses, que possuem um reduzido número de habitantes e que podem se enquadrar na situação descrita pelo consulente.

Verifico que os objetos de dúvida foram suficientemente analisados na instrução processual e nos pareceres jurídicos lançados pela Assessoria Jurídica do ente interessado, pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Órgão Ministerial atuante perante esta Corte. Em que pese o posicionamento dissonante da Assessoria Jurídica Municipal, as manifestações da CGM e do Ministério Público de Contas são convergentes, encontrando-se a questão juridicamente bem resolvida e direcionada.

Compulsando os autos percebo que o cerne dos questionamentos é a compreensão do artigo 14, IV da Lei 14.133/2021:

**Art. 14.** Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

(...)

**IV** - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em síntese, o consulente formulou 5 (cinco) questionamentos acerca da interpretação do referido inciso, as quais passo a analisar.

**Questão 1: Em tese, como deve ser interpretado o artigo 14, IV, da Lei 14133/2021, em municípios de pequeno índice populacional, que na sua grande maioria possuem empresas com vínculo de parentesco dentro do terceiro grau com o gestor ou dirigentes de órgãos?**

Preliminarmente, cabe salientar que esta Corte reconhece que muitos municípios paranaenses apresentam quantitativo populacional reduzido o que pode dificultar o cumprimento do disposto no inciso IV, do art. 14 da Lei n.º 14.133/2021. Nada obstante, o art. 14 da Lei de Licitações é explícito no que tange à vedação na participação da licitação ou execução do contrato, sem fazer qualquer ressalva para os casos de Municípios com população reduzida.

O inciso IV do citado dispositivo legal é cristalino quanto à impossibilidade de que aquele que mantenha *vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau*, dispute a licitação ou participe da execução de contrato.

A referida norma busca garantir a isonomia entre os participantes da licitação, sobre o aspecto de inibir eventuais situações de favorecimentos provocados em virtude de relações e vínculos existentes entre os agentes públicos envolvidos no processo de contratação e os participantes do certame ou execução do contrato.

Nesse contexto, mesmo no caso de municípios com pequena densidade populacional o referido dispositivo legal tem que ser aplicado, na medida em que visa evitar possíveis conflitos de interesses e o nepotismo nas contratações, bem como garantir o cumprimento dos princípios da moralidade, impessoalidade e probidade administrativa.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, a regra geral para interpretação do inciso IV do art. 14 da Lei n.º 14.133/2021, mesmo para o caso de municípios com populações reduzidas, é a que vedada a participação, seja na disputa da licitação ou na execução do contrato, daquele que possua algum dos vínculos descritos na referida norma com os agentes públicos envolvidos no processo de contratação. Ainda que eventualmente tenha condições de apresentar a melhor proposta, sua participação é proibida, na medida em que a citada norma tem por objetivo impedir o conflito de interesses no âmbito das contratações públicas e garantir a integridade do processo licitatório.

Apesar disso, acolho o opinativo da CGM, corroborado pelo Ministério Público de Contas, no sentido de que em hipóteses comprovadamente excepcionais, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei n.º 14.133/2021 pode ser contornada, cabendo ao órgão licitante demonstrar no bojo do processo licitatório que o participante sujeito ao impedimento legal é a única alternativa viável ao atendimento do objeto licitado. Além disso, a fim de garantir o cumprimento dos princípios da impessoalidade, competitividade e moralidade administrativa, deve ser demonstrado que o preço contratado é compatível com aquele praticado no mercado, e que o controle interno da entidade adotará medidas para garantir a economicidade, a regularidade e a transparência durante a fase de execução contratual.

Outro ponto relevante, é a obrigatoriedade de que conste expressamente no edital de licitação a vedação constante do inciso IV do art. 14 da Lei de Licitações, na medida em que o impedimento é dirigido ao interessado em participar da licitação, o qual deve estar ciente da proibição, não havendo fundamento para defender que haveria margem de discricionariedade do gestor para deixar de incluir a citada proibição no edital.

Em consequência de tal raciocínio, a resposta ao item 1 deve ser nos seguintes termos:

A aplicação da vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei n.º 14.133/2021 é a regra, podendo ser afastada tão somente em hipóteses excepcionais nas quais se verifique que a contratação do licitante sujeito à causa de impedimento em exame é a única alternativa capaz de atender ao objeto licitado, face as dificuldades enfrentadas no caso concreto e desde que: i) seja comprovado no



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

bojo do processo de contratação a situação de excepcionalidade; ii) seja demonstrada a compatibilidade dos preços contratados com aqueles praticados no mercado; e iii) sejam adotadas salvaguardas adicionais pelo controle interno a fim de garantir a lisura da contratação e da execução contratual.

### **Questão 2: Em tese, qual seria o conceito adequado para denominar/determinar as pessoas enquadradas como “dirigente de órgão”?**

Diferente dos conceitos de “agente público” e “autoridade”, o conceito de “dirigente de órgão” não foi estabelecido na Lei n.º 14.133/21, o que pode causar dúvidas quanto à sua definição e alcance.

Nada obstante, o conceito de “dirigente” deve estar ligado àquele que possui poderes de decidir, conduzir, administrar e dirigir o órgão ou entidade.

Nessa interpretação, assim como os Prefeitos, os Secretários Municipais também podem estar abrangidos no conceito de dirigente de órgão ou entidade, dependendo do que estiver determinado na legislação municipal acerca da estrutura administrativa do ente público.

No caso específico do inciso IV do art. 14 da Lei de Licitações, o conceito de dirigente do órgão deve abarcar aquele que tem o poder de decidir ou influenciar nas decisões do órgão ou entidade contratante no que tange à disputa da licitação ou à execução do contrato. Desse modo, não deve ser esquecida a possibilidade do poder decisório ser derivado da delegação de competência, ampliando o entendimento de quem atua como dirigente para fins do inciso IV, art. 14 da Lei de Licitações.

Ainda nessa toada, considerando também a possibilidade de avocação de competências, acolho o opinativo da CGM no sentido de que a *vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei de Licitações deve ser estendida aos demais integrantes da linha hierárquica existente na estrutura municipal, uma vez que a autoridade máxima do ente público, ao mesmo tempo em que dispõe de poderes para delegar competências de direção aos seus auxiliares, também pode avocá-las a qualquer tempo ou mesmo destituir “ad nutum” os seus nomeados.*

Desse modo, a resposta ao item 2 deve ser nos seguintes termos:

A definição precisa de quais pessoas podem ser enquadradas como “dirigentes de órgão” dependerá, necessariamente, do exame da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratante, considerando-se, também, o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame ou a execução do contrato. Desse modo, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei n.º 14.133/21 deve ser estendida aos demais componentes da linha hierárquica do “dirigente” na estrutura estatal, em razão do poder de influência que o superior hierárquico pode exercer sobre a disputa do certame ou a execução do contrato.

**Questão 3: Em tese, poderia ser considerado Dirigente de Órgão da Administração aquelas pessoas denominadas “Ordenadores de Despesas”, que assinam o termo de referência, participam do processo de pagamento e liquidação, e acompanhamento e fiscalização dos contratos, ainda que o contrato seja assinado pelo Gestor Público?**

Diversamente de “dirigente de órgão”, o conceito de “ordenador de despesa” pode ser encontrado no art. 80, § 1º do Decreto-lei nº 200/67:

§ 1º Ordenador de despesas 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.

Em regra, os ordenadores de despesas ocupam posição de direção no órgão ou entidade, mas o fato de atuar como ordenador de despesa, não impõe, necessariamente, a condição de “dirigente de órgão”.

Do mesmo modo, o fato de assinarem o termo de referência, participarem do processo de pagamento e liquidação, e acompanhamento e fiscalização dos contratos não implica, necessariamente, a condição de “dirigente”.

Conforme disposto no questionamento anterior, a definição precisa de quais pessoas podem ser enquadradas como “dirigentes de órgão” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratante.

Nada obstante, ainda que, considerando a respectiva legislação municipal, não sejam enquadrados como dirigente do órgão ou entidade, os ordenadores de despesas não estão imunes à regra contida no inciso IV do art. 14 da Lei de Licitação, posto que o impedimento se aplica tanto ao “dirigente do órgão



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ou entidade contratante” quanto ao “agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato”, como é o caso do ordenador de despesas.

Sendo assim, a resposta ao item 3 deve ser nos seguintes termos:

Os ordenadores de despesas devem obediência à regra contida no artigo 14, inciso IV, da Lei nº 14.133/21, seja por atuarem na condição de dirigente do órgão ou entidade contratante (caso tenha poder de direção), seja por atuarem na condição de agente público que desempenha função no procedimento licitatório ou na gestão do contrato.

**Questão 4: Em tese, o conceito da Lei deve ser interpretado de forma restritiva? Sendo assim, ao vincular ao Dirigente de Órgãos ou Entidade Contratante, poderia se dizer a exemplo: que a Secretaria de Saúde, através da gestora do Fundo Municipal de Saúde com CNPJ específico, ao comprar determinado item, esta seria considerada dirigente do órgão e entidade contratante?**

Em consonância com o entendimento adotado para a resposta ao questionamento 2 do presente processo de consulta, *a definição precisa de quais pessoas podem ser enquadradas como “dirigentes de órgão” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratante, considerando-se, também, o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame ou a execução do contrato. Desse modo, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei nº 14.133/21 deve ser estendida aos demais componentes da linha hierárquica do “dirigente” na estrutura estatal, em razão do poder de influência que o superior hierárquico pode exercer sobre a disputa do certame ou a execução do contrato.*

Nesse contexto, caso a entidade contratante esteja subordinada à determinada Secretaria Municipal, a existência de qualquer dos vínculos dispostos no inciso IV do art. 14 da Lei de Licitação com o(a) Secretário(a) Municipal implicará na causa de impedimento ora em exame, haja vista o poder de influência que ele(a) poderá exercer sobre os procedimentos licitatórios realizados pela entidade vinculada à Secretaria na qual atua como dirigente.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Isso posto, a resposta ao questionamento 4 deve ser nos seguintes termos:

Nos termos do que foi respondido na segunda questão formulada pelo consultante, o enquadramento na condição de “dirigente de órgão ou entidade contratante” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratante, considerando-se, também, o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame ou a execução do contrato. Desse modo, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei n.º 14.133/21 deve ser estendida aos demais componentes da linha hierárquica do “dirigente” na estrutura estatal, em razão do poder de influência que o superior hierárquico pode exercer sobre a disputa do certame ou a execução do contrato.

**Questão 5: Em tese, considerando a interpretação legal dada ao artigo 14, IV da Lei 14.133/2021, nas licitações concentradas (em respeito ao Art. 5º - Economicidade, Planejamento, Eficiência), caso o impedimento vincule-se ao dirigente do órgão, devem ser realizadas licitações separadas, para determinada aquisição, permitindo que os licitantes impedidos participem em certames para outros órgãos?**

Acerca do agrupamento de processos licitatórios, previsto no art. 181<sup>2</sup> da Lei de Licitações, o Ministério Público de Contas salientou que tem o objetivo de alcançar a economia de escala e a racionalização dos gastos públicos, além de facilitar a gestão das contratações.

A escolha pela realização conjunta ou separada da licitação está dentro da margem de discricionariedade do administrador público, a quem cabe considerar as vantagens e desvantagens sobre o ponto de vista dos princípios que regem as contratações públicas, não cabendo a esta Corte de Contas se imiscuir no mérito do ato administrativo, na medida que se trata de ato de gestão.

Desta forma, caso a licitação seja realizada em separado, a vedação prevista no inciso IV, do art. 14 recairá somente sobre a perspectiva dos dirigentes do órgão/entidade responsável pelo procedimento ou dos agentes que desempenhem função no processo, devendo ser estendido apenas para os

---

<sup>2</sup> Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

órgãos/entidades que possuem vinculação hierárquica entre si, a exemplo do que ocorre entre um Fundo Municipal e a Secretaria ao qual está vinculado.

Nesse aspecto, se o certame foi realizado por determinada Secretaria Municipal, eventual impedimento derivado do inciso IV do art. 14 da Lei de Licitações não deve ser estendido às demais Secretarias, na medida em que inexistindo relação de hierarquia ou subordinação, afasta-se o poder de interferência entre elas, portanto, nesse caso não resta motivo para a incidência da vedação legal em exame.

Noutro giro, caso a licitação seja realizada em conjunto entre os diversos órgãos/secretarias municipais, o impedimento derivado do inciso IV do art. 14 da Lei de Licitações se estende a todos os dirigentes do órgão/secretaria envolvidos no processo licitatório, haja vista a capacidade de influência de cada um deles sobre o resultado do certame.

Desse modo, a resposta ao questionamento 5 deve ser nos seguintes termos:

A opção pela realização de licitações separadas ou conjuntas pertence ao juízo discricionário do administrador público, não competindo a esta Corte de Contas adentrar ao mérito do ato administrativo. No caso da opção pela realização de licitações, separadamente, por diferentes órgãos que não possuem hierarquia entre si dentro da estrutura municipal não há incidência do impedimento legal, eis que inexistente o poder de influência ou interferência de um órgão sobre os processos licitatórios realizados pelo outro. No caso da realização de licitações, conjuntamente, por diferentes órgãos da estrutura municipal haverá incidência do impedimento legal, tendo em vista a capacidade de influência ou interferência sobre o processo licitatório de todos os órgãos participantes.

Ante o exposto, **VOTO** pelo **conhecimento e resposta** à presente consulta nos seguintes termos:

**1) Em tese, como deve ser interpretado o artigo 14, IV, da Lei 14133/2021, em municípios de pequeno índice populacional, que na sua grande maioria possuem empresas com vínculo de parentesco dentro do terceiro grau com o gestor ou dirigentes de órgãos?**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**Resposta:** A aplicação da vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei n.º 14.133/2021 é a regra, podendo ser afastada tão somente em hipóteses excepcionais nas quais se verifique que a contratação do licitante sujeito à causa de impedimento em exame é a única alternativa capaz de atender ao objeto licitado, face as dificuldades enfrentadas no caso concreto e desde que: i) seja comprovado no bojo do processo de contratação a situação de excepcionalidade; ii) seja demonstrada a compatibilidade do preços contratados com aqueles praticados no mercado; e iii) sejam adotadas salvaguardas adicionais pelo controle interno a fim de garantir a lisura da contratação e da execução contratual.

**2) Em tese, qual seria o conceito adequado para denominar/determinar as pessoas enquadradas como “dirigente de órgão”?**

**Resposta:** A definição precisa de quais pessoas podem ser enquadradas como “dirigentes de órgão” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratante, considerando-se, também, o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame ou a execução do contrato. Desse modo, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei n.º 14.133/21 deve ser estendida aos demais componentes da linha hierárquica do “dirigente” na estrutura estatal, em razão do poder de influência que o superior hierárquico pode exercer sobre a disputa do certame ou a execução do contrato.

**3) Em tese, poderia ser considerado Dirigente de Órgão da Administração aquelas pessoas denominadas “Ordenadores de Despesas”, que assinam o termo de referência, participam do processo de pagamento e liquidação,**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**e acompanhamento e fiscalização dos contratos, ainda que o contrato seja assinado pelo Gestor Público?**

**Resposta:** Os ordenadores de despesas devem obediência à regra contida no artigo 14, inciso IV, da Lei n.º 14.133/21, seja por atuarem na condição de dirigente do órgão ou entidade contratante (caso tenha poder de direção), seja por atuarem na condição de agente público que desempenha função no procedimento licitatório ou na gestão do contrato.

**4) Em tese, o conceito da Lei deve ser interpretado de forma restritiva? Sendo assim, ao vincular ao Dirigente de Órgãos ou Entidade Contratante, poderia se dizer a exemplo: que a Secretaria de Saúde, através da gestora do Fundo Municipal de Saúde com CNPJ específico, ao comprar determinado item, esta seria considerada dirigente do órgão e entidade contratante?**

**Resposta:** Nos termos do que foi respondido na segunda questão formulada pelo consultante, o enquadramento na condição de “dirigente de órgão ou entidade contratante” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratante, considerando-se, também, o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame ou a execução do contrato. Desse modo, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei n.º 14.133/21 deve ser estendida aos demais componentes da linha hierárquica do “dirigente” na estrutura estatal, em razão do poder de influência que o superior hierárquico pode exercer sobre a disputa do certame ou a execução do contrato.

**5) Em tese, considerando a interpretação legal dada ao artigo 14, IV da Lei 14.133/2021, nas licitações concentradas (em respeito ao Art. 5º - Economicidade,**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**Planejamento, Eficiência), caso o impedimento vincule-se ao dirigente do órgão, devem ser realizadas licitações separadas, para determinada aquisição, permitindo que os licitantes impedidos participem em certames para outros órgãos?**

**Resposta:** A opção pela realização de licitações separadas ou conjuntas pertence ao juízo discricionário do administrador público, não competindo a esta Corte de Contas adentrar ao mérito do ato administrativo. No caso da opção pela realização de licitações, separadamente, por diferentes órgãos que não possuem hierarquia entre si dentro da estrutura municipal não há incidência do impedimento legal, eis que inexistente o poder de influência ou interferência de um órgão sobre os processos licitatórios realizados pelo outro. No caso da realização de licitações, conjuntamente, por diferentes órgãos da estrutura municipal haverá incidência do impedimento legal, tendo em vista a capacidade de influência ou interferência sobre o processo licitatório de todos os órgãos participantes.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhe-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros cabíveis, no âmbito das competências definidas no Regimento Interno, bem como à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para as finalidades discorridas no Despacho n.º 372/25 (peça nº 14), e, por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

É o voto.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Conhecer e responder à presente consulta nos seguintes termos:

1) Em tese, como deve ser interpretado o artigo 14, IV, da Lei 14133/2021, em municípios de pequeno índice populacional, que na sua grande maioria possuem empresas com vínculo de parentesco dentro do terceiro grau com o gestor ou dirigentes de órgãos?

**Resposta:** A aplicação da vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei n.º 14.133/2021 é a regra, podendo ser afastada tão somente em hipóteses excepcionais nas quais se verifique que a contratação do licitante sujeito à causa de impedimento em exame é a única alternativa capaz de atender ao objeto licitado, face as dificuldades enfrentadas no caso concreto e desde que: i) seja comprovado no bojo do processo de contratação a situação de excepcionalidade; ii) seja demonstrada a compatibilidade do preços contratados com aqueles praticados no mercado; e iii) sejam adotadas salvaguardas adicionais pelo controle interno a fim de garantir a lisura da contratação e da execução contratual.

2) Em tese, qual seria o conceito adequado para denominar/determinar as pessoas enquadradas como “dirigente de órgão”?

**Resposta:** A definição precisa de quais pessoas podem ser enquadradas como “dirigentes de órgão” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratante, considerando-se, também, o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame ou a execução do contrato. Desse modo, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei n.º 14.133/21 deve ser estendida aos demais componentes da linha hierárquica do “dirigente” na estrutura estatal, em razão do poder de influência que o superior hierárquico pode exercer sobre a disputa do certame ou a execução do contrato.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3) Em tese, poderia ser considerado Dirigente de Órgão da Administração aquelas pessoas denominadas “Ordenadores de Despesas”, que assinam o termo de referência, participam do processo de pagamento e liquidação, e acompanhamento e fiscalização dos contratos, ainda que o contrato seja assinado pelo Gestor Público?

**Resposta:** Os ordenadores de despesas devem obediência à regra contida no artigo 14, inciso IV, da Lei n.º 14.133/21, seja por atuarem na condição de dirigente do órgão ou entidade contratante (caso tenha poder de direção), seja por atuarem na condição de agente público que desempenha função no procedimento licitatório ou na gestão do contrato.

4) Em tese, o conceito da Lei deve ser interpretado de forma restritiva? Sendo assim, ao vincular ao Dirigente de Órgãos ou Entidade Contratante, poderia se dizer a exemplo: que a Secretaria de Saúde, através da gestora do Fundo Municipal de Saúde com CNPJ específico, ao comprar determinado item, esta seria considerada dirigente do órgão e entidade contratante?

**Resposta:** Nos termos do que foi respondido na segunda questão formulada pelo consulente, o enquadramento na condição de “dirigente de órgão ou entidade contratante” dependerá, necessariamente, do exame da legislação local responsável por dispor acerca da estrutura administrativa a ser observada pelo órgão ou entidade contratante, considerando-se, também, o poder de influência do servidor sobre o resultado do certame ou a execução do contrato. Desse modo, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei n.º 14.133/21 deve ser estendida aos demais componentes da linha hierárquica do “dirigente” na estrutura estatal, em razão do poder de influência que o superior hierárquico pode exercer sobre a disputa do certame ou a execução do contrato.

5) Em tese, considerando a interpretação legal dada ao artigo 14, IV da Lei 14.133/2021, nas licitações concentradas (em respeito ao Art. 5º - Economicidade, Planejamento, Eficiência), caso o impedimento vincule-se ao dirigente do órgão, devem ser realizadas licitações separadas, para determinada aquisição, permitindo que os licitantes impedidos participem em certames para outros órgãos?



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**Resposta:** A opção pela realização de licitações separadas ou conjuntas pertence ao juízo discricionário do administrador público, não competindo a esta Corte de Contas adentrar ao mérito do ato administrativo. No caso da opção pela realização de licitações, separadamente, por diferentes órgãos que não possuem hierarquia entre si dentro da estrutura municipal não há incidência do impedimento legal, eis que inexistente o poder de influência ou interferência de um órgão sobre os processos licitatórios realizados pelo outro. No caso da realização de licitações, conjuntamente, por diferentes órgãos da estrutura municipal haverá incidência do impedimento legal, tendo em vista a capacidade de influência ou interferência sobre o processo licitatório de todos os órgãos participantes.

II. Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros cabíveis, no âmbito das competências definidas no Regimento Interno.

III. Em seguida, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para as finalidades discorridas no Despacho n.º 372/25 (peça n.º 14), e;

IV. Por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 14 de agosto de 2025 – Sessão Virtual nº 15.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Presidente