

**PROTOCOLO Nº: 854085/24**  
**ORIGEM: MUNICÍPIO DE SÃO JERÔNIMO DA SERRA**  
**INTERESSADO: VENICIUS DJALMA ROSA**  
**ASSUNTO: CONSULTA**  
**PARECER: 162/25**

*Ementa: Consulta. Município de São Jerônimo da Serra. Questionamentos acerca dos impedimentos contidos no inciso IV, do art. 14, da Lei nº 14.133/21. Pela resposta nos termos do parecer.*

Tratam os presentes autos de Consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE SÃO JERÔNIMO DA SERRA, por intermédio de se Prefeito Municipal, sr. VENÍCIUS DJALMA ROSA, pelo qual pretende que esta Corte de Contas se manifeste, em tese, acerca da interpretação do art. 14, IV, da Lei nº 14.133/21, nos seguintes termos:

- 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?*
- 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 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?*
- 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?”*

À peça 04 foi juntado o Parecer exarado pela Assessoria Jurídica local, cujas conclusões, em síntese, foram as seguintes:

- a) pela possibilidade de que a administração *“ampliasse o rol de licitantes vedados do processo licitatório, desde que esta proibição constasse expressamente no edital”*;
- b) que o secretário municipal se enquadra no conceito de “dirigente de órgão”, pois é responsável por assinar o Termo de Referência e Solicitação de Demanda;
- c) que se considera como “dirigente de órgão” o “ordenador de despesas”, que assina o Termo de Referência, participa do procedimento de pagamento/liquidação e fiscaliza os contratos;
- d) que haveria discricionariedade quanto à interpretação quanto às vedações do art. 14, IV, da Lei n.º 14.133/21, no sentido de ser possível afastá-las, haja vista a possibilidade de restrição da competitividade; e
- e) deverá ser analisado caso a caso os pedidos de licitações concentradas, sob a ótica dos princípios descritos no art. 5º da Lei nº 14.133/21.

Também foi acostado Parecer exarado pelo Controlador Interno do Município (peça 05), no sentido de haver a possibilidade de contratação de empresas cujos proprietários possuam grau de parentesco com agentes públicos, desde que esses não atuem como dirigentes de órgãos ou desempenhem funções na licitação ou gestão do contrato. Ainda, que devem ser considerados como “Dirigente de Órgão” os secretários municipais, subordinados ao Prefeito Municipal, assim como o “Ordenador de Despesas”.

Por intermédio do Despacho nº 13/25 (peça 08), o Conselheiro Durval Amaral, Relator do expediente, determinou a sua tramitação, além de ter fundamentado o seu conhecimento nos seguintes termos:

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

---

*Em que pese parte das dúvidas abordem questões factuais que escapam da abstração exigida para processos desta natureza, entendo possível o conhecimento da presente Consulta, a teor do artigo 311, §1º do Regimento Interno, que 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”.*

*Destaco que o interesse público a que se refere o dispositivo regimental acima, na visão deste relator, 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.*

Na Informação nº 09/25 (peça 10), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou a existência de dois julgados específicos acerca da matéria, assim como de outras decisões relevantes, destacando-se abaixo os seguintes Acórdãos, que possuem força normativa:

### ACÓRDÃO Nº 2787/22 - TRIBUNAL PLENO

PROCESSO N.º: 56355/22

RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

*“Consulta. Caso concreto. Incidência do § 1º do Artigo 311 do Regimento Interno. Dúvida acerca de possível afronta aos Princípios da Impessoalidade e Moralidade em virtude de situação excepcional que impõe ao Ente Público a realização de Contrato Administrativo para fornecimento de combustível com a única empresa da localidade em que figura como sócio o agente político municipal. Resposta à consulta.”*

### ACÓRDÃO Nº 2145/21 – TRIBUNAL PLENO

PROCESSO Nº: 425856/20

RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

*“Consulta. Vedação de participação em procedimento licitatório ou de contratação de empresa que possua como sócio cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de integrante do Controle Interno da entidade licitante. Conhecimento e resposta.”*

ACÓRDÃO Nº 201/20 – TRIBUNAL PLENO

PROCESSO Nº: 137842/19

RELATOR: CONSELHEIRO IVENS Z. LINHARES

*“Consulta. Servidor público municipal. Cargo de médico. Contratação por terceirizadas do Município para realização de plantões ou sobreavisos. Regra geral pela impossibilidade em face da vedação prevista no art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93. Possibilidade mediante o atendimento aos requisitos excepcionais estabelecidos pelo Acórdão nº 549/11 - Tribunal Pleno, facultando-se, neste caso, a utilização do procedimento do credenciamento. Pelo conhecimento e resposta nos termos do Voto.”*

ACÓRDÃO Nº 2146/18 – TRIBUNAL PLENO

PROCESSO Nº: 113974/17

RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

*“Consulta. Serviços de saúde de urgência e emergência. Inexistência de hospital público municipal. Único estabelecimento local de propriedade do vice-prefeito. Contratação mediante inexigibilidade de licitação. Possibilidade.”*

ACÓRDÃO Nº 549/11 – TRIBUNAL PLENO

PROCESSO Nº: 262543/10

RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

*“Consulta. Contratação de empresas especializadas na realização de exames de hemodinâmica. Conflito entre o impedimento legal de contratação de empresas que possuem integrantes em seus quadros societários que são servidores do possível órgão contratante, conforme art.9º da Lei nº8666/93, art.16 da Lei Estadual nº15.608/2007 e art.285, da Lei nº6.174/70, em contraposição à não realização do exame pelo único hospital público de Cascavel. Prevalência do Interesse público.”*

ACÓRDÃO Nº 914/06 – TRIBUNAL PLENO

PROCESSO Nº: 888880/06

RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

*“Consulta. Aquisição de combustível para a frota pública. Único posto no Município. Inexigibilidade de licitação. Legalidade.”*

Nos termos do Despacho nº 138/25-GCDA (peça 11), o Conselheiro Relator determinou o encaminhamento à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para as respectivas manifestações.

Em cumprimento ao disposto no artigo 252-C do Regimento Interno, a unidade técnica tramitou o expediente à Coordenaria Geral de Fiscalização, que informou, por meio do Despacho nº 372/25-CGF (peça 14), sobre a possibilidade de que a decisão resultante deste processo possa vir a causar impactos na área de fiscalização.

Devolvidos os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução nº 1491/25 (peça 15), a unidade manifestou-se 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 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.*

**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 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.*

**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 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.*

**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 articulada pelo consulente, o enquadramento na condição de "dirigente de órgão ou entidade contratante" dependerá, necessariamente, do exame da legislação local.*

**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 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 participantes.*

Em síntese, é o Relatório.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

Os requisitos para a proposição de consulta junto a esta Corte de Contas foram formalmente cumpridos, nos termos do art. 311, do Regimento Interno, já que: a) foi formulado por autoridade legítima, b) contém apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa dos questionamentos; c) versam sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal, d) encontra-se instruídos por parecer jurídico emitido pela assessoria da entidade consulente e e) as dúvidas foram apresentadas em tese – além de o Relator ter justificado o seu recebimento, demonstrando a existência de interesse público sobre o tema.

As indagações realizadas pelo consulente versam acerca das vedações contidas no art. 14, IV, da Lei nº 14.133/21, que impedem de disputar licitação ou participar da execução do contrato, direta ou indiretamente:

*“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”.*

Especificamente o inciso em comento busca vedar a prática de favorecimento no âmbito das contratações públicas, em regra claramente espelhada na Súmula nº 13/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.

Em linhas gerais, a Nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas - NLCC - ampliou significativamente o número de regramentos que tratam expressamente das vedações e impedimentos à contratação em relação à Lei nº 8.666/93, sem, contudo, exaurir as situações que possam vir a ser consideradas como passíveis de gerar ilicitudes.

Dentre os dispositivos que tratam da matéria, destacam-se o art. 7º, art. 9º e o art. 14, que devem ser interpretados conjuntamente:



***Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:***

*I - Sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;*

*II - Tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e*

*§ 1º A autoridade referida no **caput** deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada 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 respectiva contratação.*

*§ 2º O disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.*

***Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:***

*I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:*

*a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;*

*b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;*

*c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;*

*II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;*

*III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.*



*§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.*

*§ 2º As vedações de que trata este artigo estendem-se a terceiro que auxilie a condução da contratação na qualidade de integrante de equipe de apoio, profissional especializado ou funcionário ou representante de empresa que preste assessoria técnica.*

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

*I - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;*

*II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;*

*III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;*

***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;***

*V - empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da [Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976](#), concorrendo entre si;*

*VI - pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou*

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

*por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.*

*§ 1º O impedimento de que trata o inciso III do **caput** deste artigo será também aplicado ao licitante que atue em substituição a outra pessoa, física ou jurídica, com o intuito de burlar a efetividade da sanção a ela aplicada, inclusive a sua controladora, controlada ou coligada, desde que devidamente comprovado o ilícito ou a utilização fraudulenta da personalidade jurídica do licitante.*

*§ 2º A critério da Administração e exclusivamente a seu serviço, o autor dos projetos e a empresa a que se referem os incisos I e II do **caput** deste artigo poderão participar no apoio das atividades de planejamento da contratação, de execução da licitação ou de gestão do contrato, desde que sob supervisão exclusiva de agentes públicos do órgão ou entidade.*

*§ 3º Equiparam-se aos autores do projeto as empresas integrantes do mesmo grupo econômico.*

*§ 4º O disposto neste artigo não impede a licitação ou a contratação de obra ou serviço que inclua como encargo do contratado a elaboração do projeto básico e do projeto executivo, nas contratações integradas, e do projeto executivo, nos demais regimes de execução.*

*§ 5º Em licitações e contratações realizadas no âmbito de projetos e programas parcialmente financiados por agência oficial de cooperação estrangeira ou por organismo financeiro internacional com recursos do financiamento ou da contrapartida nacional, não poderá participar pessoa física ou jurídica que integre o rol de pessoas sancionadas por essas entidades ou que seja declarada inidônea nos termos desta Lei.*

*(grifou-se)*

Em relação à vedação contida no inciso III, do art. 7º, deduz-se que ela ocorre em momento anterior à designação pela autoridade dos servidores que atuarão em processos licitatórios: **não deverão ser indicados agentes públicos** para desempenhar funções essenciais à execução desta lei **que possuam vínculos passíveis de gerar impedimento com licitantes** habituais da Administração Pública.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

Por outro lado, no art. 14, IV, a segregação de funções e a designação dos servidores encontra-se consolidada, neste caso, o impedimento é do interessado em contratar com a Administração Pública.

Neste sentido, leciona MARÇAL JUSTEN FILHO<sup>1</sup>:

*O art. 7º, inc. III, e o art. 14, IV, dispõem sobre impedimento em atuação em licitação.*

*O art. 7º, inc. III, prevê o impedimento relativamente ao agente público, enquanto o art. 14, IV, disciplina o impedimento para o terceiro, não integrante da Administração. A Lei adota um critério de precedência para a configuração do impedimento. A participação anterior no tempo determina a legitimidade da atuação do sujeito.*

*Portanto, o impedimento do art. 7º, inc. III, incide nas hipóteses em que um terceiro mantenha atividade habitual no âmbito de licitações e contratações, em época anterior à designação do agente público para atuação específica.*

*Mas, se o agente público já atuava no setor, a existência do vínculo propiciará o impedimento para o terceiro – que até então não participava de licitações e contratações. Essa é a determinação do art. 14, IV, da Lei.*

Tais dispositivos permitem concluir que o legislador buscou alternativas para as situações que possam configurar conflito de interesses<sup>2</sup>: ora estabelecendo soluções, ora impondo vedações.

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**, 2. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2023. p. 204.

<sup>2</sup> A Lei Federal nº 12.813/2013 dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder executivo Federal. Pode-se destacar o disposto no inciso I, do art. 3º, que define como “conflito de interesses” “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”.

Ainda, o art. 5º enumera algumas das situações que configuram o conflito de interesses no exercício no cargo:

*I - divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas;*

*II - exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe;*

*III - exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;*

*IV - atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;*

*V - praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão;*

*VI - receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento; e*

*VII - prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.*

É certo também que não há como se atender os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade quando o exercício da função pública é relegado em primazia ao interesse privado/particular. Por esta razão, tais vedações não podem ser afastadas, modificadas ou alteradas ao alvedrio do Administrador Público, não havendo espaço para a atuação discricionária neste contexto.

A implementação das diversas modificações decorrentes da nova sistemática de compras e contratações públicas têm gerado debates tanto entre doutrinadores, como em diversos tribunais. Para além dos pontos polêmicos, os pequenos municípios de todo o país têm enfrentado inúmeras dificuldades em implementar e operacionalizar toda a infraestrutura exigida: seja pela dificuldade na utilização do painel de compras do governo federal, seja pela insuficiência de servidores públicos para viabilizar a segregação de funções prevista no art. 7º.

O Tribunal de Contas da União tem acompanhado continuamente a implementação da Lei nº 14.133/21 pelos entes subnacionais, medindo o **“Índice de Maturidade na Implementação da Lei (IMIL)”**, identificando riscos e falhas na aplicação da legislação<sup>3</sup>.

Até o momento, foram selecionados para fazer parte deste acompanhamento na esfera municipal, Municípios com população superior a 20 mil habitantes<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aplicacao-da-nova-lei-de-licitacoes-pela-administracao-publica-apresenta-falhas>. Consultado em 18.06.2025.

<sup>4</sup> **“Problema:** A perspectiva da baixa utilização da Lei 14.133/21 pela Administração Pública como um todo, podendo acarretar falta de efetividade na utilização dos novos institutos criados e/ou aperfeiçoados pela NLLC, como por exemplo, governança, planejamento, mecanismos eletrônicos aplicados e transparência às contratações, consoante registrado na comunicação ao Plenário.

**Objeto**

Constitui objeto da presente fiscalização o levantamento e a mensuração do grau de maturação dos órgãos e entidades que integram a amostra para a efetiva implementação da Lei 14.133/21, nos seus aspectos mais relevantes.

**Objetivos e escopo**

Conforme despacho originador do presente trabalho, são objetivos do acompanhamento mensurar e acompanhar, por amostragem e utilizando indicadores, o grau de maturidade dos órgãos e entidades para a aplicação da Lei 14.133/21, identificando e avaliando os aspectos que possam estar dificultando a internalização deste novo estatuto licitatório, bem como incentivando e acompanhando em etapas posteriores o processo de utilização desta lei (TC [Processo 001.445/2022-7](#), peça 10).

Para seleção dos órgãos e entidades que farão parte do acompanhamento, foram utilizados os seguintes critérios:

- a) na esfera federal: os entes da Administração Pública Direta, Autarquias e Fundações cadastrados na base de dados do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção - PNPC (<https://sites.tcu.gov.br/verifique-adesao-pnpc/index.html>), limitados às suas unidades centrais (desconsideradas as fragmentações por regionais);
- b) na esfera estadual: o Poder Executivo das 26 (vinte e seis) unidades da Federação e o Distrito Federal (sem desmembramentos por órgãos/entidades a eles vinculados); e

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

No entanto, o Ministro Benjamin Zymler, Relator do expediente, sugeriu que “*outro indicador semelhante poderia ser criado para aferir a proporção em licitações presenciais ou eletrônicas no âmbito de municípios com menos de 20 mil habitantes, haja vista o prazo de seis anos concedido pelo artigo 176 da Lei 14.133/2021*”<sup>5</sup>.

Este artigo concede aos municípios com menos de 20 mil habitantes um **prazo de seis anos** (a partir da publicação da lei, ocorrida em 10 de junho de 2021) para que passem a cumprir as seguintes exigências:

*I - dos requisitos estabelecidos no [art. 7º](#) e no [caput do art. 8º desta Lei](#)<sup>6</sup>:*

*II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o [§ 2º do art. 17 desta Lei](#);*

*III - das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial.*

*Parágrafo único. Enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios a que se refere o **caput** deste artigo deverão:*

*I - publicar, em diário oficial, as informações que esta Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato;*

*II - disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.*

Ao menos parte do impacto gerado pela lei em comento resta diferido para os pequenos municípios, que terão até o exercício de 2027 para realizar as adequações possíveis e necessárias ao cumprimento da normativa em debate.

*c) na esfera municipal: o Poder Executivo dos municípios com população superior a 20 mil habitantes (em número de 1.719), uma vez que representam, em conjunto, quase 90% do Produto Interno Bruto - PIB do país e 85% da sua população, conforme demonstrado no Apêndice 3.” Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2790720228.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2>. Consultado em: 18.06.2025.*

<sup>5</sup> Acórdão 2154/2023, Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler, julgado em: 25.10.2023.

<sup>6</sup> Tratam da qualificação dos agentes públicos designados para exercer função em procedimentos licitatórios; implementação da segregação de funções e da gestão por competências e a designação de “agente de contratação” entre servidores efetivos.

Feitas estas breves considerações, **passa-se à resposta dos quesitos apresentados pelo consulente.**

**1. Como deve ser interpretado o artigo 14, IV, da Lei nº 14.133/2021 em municípios com pequeno índice populacional, em que predominam empresas com vínculo de parentesco com gestores ou dirigentes?**

Conforme bem delineado na Instrução lançada pela unidade técnica, esta Corte de Contas já se manifestou ao menos em duas ocasiões de forma específica, acerca deste primeiro quesito, no sentido de **haver possibilidade de se realizar a contratação mediante inexigibilidade de licitação, quando a única empresa a prestar determinado serviço naquela localidade for pertencente a agente político municipal** (Acórdãos nº 2787/22-TP<sup>7</sup> e 2146/18-TP<sup>8</sup>).

Por oportuno, cabe destacar as considerações lançadas no Parecer Ministerial nº 174/22 (processo nº 56355/22), sobre o tema:

*(...) a hipótese trazida à apreciação agrega duas situações excepcionais – o fato da contratação se limitar a fornecedores de combustíveis situados no perímetro da municipalidade e a contratação administrativa de pessoa jurídica que tem como sócio agente público municipal.*

*Quanto à primeira, bem elucidou a unidade técnica (e a orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas também se encaminha nesse sentido) que a legislação prevê solução adequada, de modo a admiti-la, desde que devidamente fundamentada. Ou seja, desde que o cunho geográfico respeite o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade e seja provido de justificativa plausível e satisfatória poderá ser aceito.*

*Nesse sentido, caso verificado que o preço a ser contratado é compatível com o aplicado na região, bem como que seria inviável a contratação com postos de abastecimento localizados em cidades vizinhas em vista da onerosidade decorrente da necessidade de deslocamento, não há óbice à contratação por inexigibilidade de licitação do único posto*

<sup>7</sup> Consulta. Caso concreto. Incidência do § 1º do Artigo 311 do Regimento Interno. Dúvida acerca de possível afronta aos Princípios da Impessoalidade e Moralidade em virtude de situação excepcional que impõe ao Ente Público a realização de Contrato Administrativo para fornecimento de combustível com a única empresa da localidade em que figura como sócio o agente político municipal. Resposta à consulta.

<sup>8</sup> Consulta. Serviços de saúde de urgência e emergência. Inexistência de hospital público municipal. Único estabelecimento local de propriedade do vice-prefeito. Contratação mediante inexigibilidade de licitação. Possibilidade.



---

***existente no perímetro municipal, como já decidiu esta Corte em consulta com força normativa:***

*“Ementa: Consulta. Aquisição de combustível para a frota pública. Único posto no Município. Inexigibilidade de licitação. Legalidade.” (PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Consulta n.º 88880/06. Acórdão n.º 914/06 – Tribunal Pleno. Relator: Cons. Artagão de Mattos Leão. Curitiba, julgado em 06/07/2006, publicado no AOTC n.º 57/2006 em 17/07/2006)”.*

*(...)*

*Destarte, como bem consignou a unidade instrutiva, com base nos precedentes citados, as contratações realizadas com supedâneo nas hipóteses de inexigibilidade previstas no art. 25 da lei nº 8.666/93 necessitam ser devidamente instruídas, ou seja, deverá a consulente justificar a razão da escolha do fornecedor, do preço a ser pago, indicar a dotação orçamentária e demonstrar o interesse público. Portanto, a inexigibilidade deve ser formalizada através de processo próprio.*

*Quanto à segunda, a despeito de expressa previsão legal proibitiva (art. 9º, inciso III da Lei nº 8.666/1993), o raciocínio jurídico arquitetado pela unidade técnica evidencia a ocorrência de aparente conflito entre valores resguardados pela Constituição Federal, buscando assegurar mecanismos para que a impessoalidade, a moralidade, a economicidade e a eficiência do serviço público sejam observadas, mesmo nessa condição de contrariedade legal – mediante o controle rígido e transparente do contrato firmado.*

***Nesse contexto, como bem salientou a CGM, sacrifica-se parcialmente a impessoalidade em prol da economicidade, eficiência e maior vantajosidade da contratação, diante da inexistência de outra alternativa ao poder público.***

***Contudo, essa violação pode ser parcialmente mitigada, à medida que competirá ao poder público contratante, durante a execução do contrato, conferir o máximo de independência ao Secretário da Pasta responsável pela gestão do contrato, ao controle interno e aos fiscais, bem como, o máximo de transparência a fim de evitar que o cargo ocupado pelo agente político dentro da administração local seja, de algum modo, utilizado para interferir na execução do pacto.***

***No mesmo sentido, esta Corte de Contas já se manifestou em sede de consulta com força normativa pela possibilidade, excepcionalmente, de contratação mediante inexigibilidade de licitação do único hospital existente na municipalidade, de propriedade do Vice-Prefeito, in verbis:***



---

*Consulta. Serviços de saúde de urgência e emergência. Inexistência de hospital público municipal. Único estabelecimento local de propriedade do vice-prefeito. Contratação mediante inexigibilidade de licitação. Possibilidade. (TCE/PR – Consulta nº 112974/17 – Acórdão nº 2146/18 – Tribunal Pleno – Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha – Sessão: 09/08/2018)*

*De tal sorte, solucionada adequadamente a temática pela Coordenadoria de Gestão Municipal, com as melhores referências legais e jurisprudenciais, o Ministério Público conclui pela resposta à consulta nos termos da instrução. (grifou-se)*

Considerando, portanto, a existência de decisões exaradas por esta Corte de Contas, esta Procuradoria-Geral de Contas corrobora o opinativo no sentido da 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.

## **2. Qual seria o conceito adequado para denominar/determinar as pessoas enquadradas como “dirigente de órgão”?**

O entendimento pessoal deste Procurador-Geral é que a expressão “**dirigente do órgão**” se refere à pessoa a quem a lei local confere poderes de representação, bem como o de nomear os demais integrantes para o exercício das funções essenciais à execução da lei de licitações.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

O termo **“dirigente de órgão”**, embora empregado em diversos dispositivos da Lei nº 14.133/21 não foi contemplado no rol do art. 6º (o qual conceitua os vocábulos utilizados com recorrência no corpo da normativa), motivo pelo qual este Ministério Público de Contas entende que, embora possível a definição conceitual de **“dirigente”**, não é oportuno o oferecimento de resposta objetiva a respeito, evitando-se, assim, que práticas ilícitas sejam acobertadas pela resposta formulada.

Nesse sentido, esta Corte de Contas se pronunciou na Consulta nº 839610/17, cujo Acórdão nº 2290/19-Tribunal Pleno, de Relatoria do Conselheiro Ivan Lélis Bonilha, acompanhou a manifestação ministerial, nos seguintes termos:

*3) Qual o alcance dos termos “ente” e “órgão” da Lei de Licitações para que a vedação permaneça?*

*3.1) Da mesma forma, qual o alcance dos termos “ente”, “órgão” e “familiar” empregadas no Decreto Estadual?*

*3.2) Inexistirá proibição quando o servidor ou seu familiar exercem sua função em órgão ou entidade diversa daquela que realiza a contratação?*

*No tocante aos quesitos número 3, 3.1 e 3.1, acima transcritos, respaldado nos opinativos técnico e ministerial, deixo de conhecê-los, eis que não é possível o oferecimento de uma resposta objetiva para os itens. Conforme bem expôs o órgão ministerial, “não há uniformização normativa a respeito dos conceitos de ente e órgão, o que impede a sua delimitação objetiva para fins de verificação da extensão do art. 9º, III, da Lei 8666/93”.*

*Ademais, caso o quesito fosse respondido com uma conceituação objetiva e em tese, poderia, em consequência, permitir práticas ilícitas acobertadas pela resposta formulada, diante da complexidade fática.*

Em que pese a unidade técnica tenha em sua Instrução tratado especificamente acerca da norma municipal que define a estrutura administrativa da municipalidade cuja consulta em tela se originou, há que considerar para além das

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

vedações objetivas imediatas constantes do inciso IV, do art. 14<sup>9</sup>, que o rol apresentado **não é taxativo**, demandando-se a verificação em concreto acerca do poder de influência do servidor sobre o resultado do certame.

Aliás, foi esse o entendimento do Pleno desta Corte, consolidado no já retromencionado Acórdão nº 2290/19-TP, exarado sob a égide da Lei nº 8666/93:

*A verificação da vedação de contratação de familiares de servidores públicos demanda a análise do caso concreto e do poder de influência do servidor no certame.*

*Portanto, corroboro com o entendimento do Parquet para que o quesito seja respondido nestes termos: “a vedação prevista no art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93 proíbe a participação de empresas com sócios, dirigentes ou empregados com parentesco, até o terceiro grau, com agentes públicos do órgão ou ente contratante, ainda que a contratação seja realizada por meio de credenciamento, se o vínculo for mantido com dirigente ou servidor integrante da unidade responsável pela licitação, **bem como se restar demonstrado pela autoridade administrativa competente que referido servidor possui poder de influência sobre o certame**”. (grifou-se)*

Especificamente acerca do termo questionado, conforme citado, não é possível se apontar, com precisão, um conceito. Tanto a Lei nº 8666/93 quanto a Lei nº 14.133/21 se utilizam da expressão de “**dirigente do órgão ou entidade**”, sem, no entanto, defini-la ou delimitá-la.

A definição legislativa que mais se aproximaria do conceito de “dirigente”, em que pese não possa ser aplicado em sua plenitude, encontra-se na Lei Federal nº 13.019/14, que trata do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a qual traz no inciso IV do art. 2º, a seguinte definição sobre o vocábulo:

*Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:*

*(...)*

*IV - dirigente: pessoa que detenha poderes de administração, gestão ou controle da organização da sociedade civil, habilitada a assinar*

---

<sup>9</sup> O dispositivo citado veda expressamente a participação em certames cujo licitante possua vínculo 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.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

---

*termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com a administração pública para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros;*

Ainda que definida por lei, a controvérsia sobre a amplitude da conceituação continuou gerando debates, já que os desdobramentos deste entendimento implicam, inclusive, na forma de responsabilização do agente, o que motivou a aprovação e publicação do Enunciado 5, na 1ª Jornada de Direito Administrativo do Conselho de Justiça Federal<sup>10</sup>, nos seguintes termos:

**Enunciado 5**

*O conceito de **dirigentes de organização** da sociedade civil estabelecido no artigo 2º, inciso IV, da Lei Federal n. 13.019/2014 contempla profissionais com a **atuação efetiva na gestão executiva da entidade**, por meio do exercício de funções de administração, gestão, controle e representação da pessoa jurídica, e, por isso, não se estende aos membros de órgãos colegiados não executivos, independentemente da nomenclatura adotada pelo estatuto social.*

Portanto, para a citada lei e de acordo com o Enunciado acima reproduzido, o “**dirigente**” deve ser entendido com a pessoa que atue efetivamente na entidade, seja por meio de função de administração, gestão, controle ou representação da pessoa jurídica, ou seja, deverá estar incumbido de atividades que envolvam a gestão executiva da entidade<sup>11</sup>.

Por sua vez, o Tribunal de Contas da União, em publicação no seu *site* acerca de Orientações e Jurisprudência sobre Licitações e Contratos, sintetizou em um quadro explicativo as atribuições e requisitos de cada agente público envolvido em processos de licitação<sup>12</sup>, não restando, todavia, arrolada a figura do “dirigente”, senão vejamos:

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/Jornada%20de%20Direito%20Administrativo%20-%20Enunciados%20aprovados>. Acessado em 23 de junho de 2025.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://schiefler.adv.br/o-conceito-de-dirigentes-de-organizacao-da-sociedade-civil-comentarios-ao-enunciado-5-da-jornada-de-direito-administrativo/>. Acessado em 23 de junho de 2025.

<sup>12</sup> Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/3-3-agentes-publicos/>. Acessado em: 23 de junho de 2025.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

| Agente                  | Requisitos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Atribuições                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Autoridade competente   | Agente público                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Designar os agentes públicos que executarão as atividades relativas a contratações na organização, dentre outros atos decisórios.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Agente público          | Titular de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública.                                                                                                                                                                                                                                                          | As relativas ao mandato, cargo, emprego ou função que exerce na Administração.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Agente de contratação   | Servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente.                                                                                                                                                                                                                                                                     | Acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. Nas licitações de bens e serviços especiais, poderá ser substituído por comissão de contratação. Será auxiliado, na fase externa, por equipe de apoio.                                                                                                                          |
| Pregoeiro               | Servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente.                                                                                                                                                                                                                                                                     | Conduzir as licitações na modalidade pregão.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Leiloeiro               | Servidor ou leiloeiro oficial                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Conduzir as licitações na modalidade leilão.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Comissão de contratação | Órgão coletivo, composto por, no mínimo, três agentes públicos, preferencialmente servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente. O presidente da comissão deve ser servidor ou empregado público. Para a modalidade de diálogo competitivo, deve ser composta por servidores efetivos ou empregados públicos. | Pode substituir o agente de contratação na condução de licitações de bens e serviços não comuns (a critério da autoridade competente), e deve conduzir as licitações na modalidade diálogo competitivo (por obrigação legal). Nas contratações de bens e serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela administração, poderá ser assessorada por serviço de empresa ou de profissional especializado contratado pela Administração. |
| Equipe de apoio         | Preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente. Pode ser integrada por terceiros.                                                                                                                                                                                                                | Auxilia o agente de contratação na condução do certame.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Gestor do contrato      | Preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente. Pode ser comissão designada pela autoridade competente ou, excepcionalmente e motivadamente, setor da organização.                                                                                                                               | Compõe a equipe de fiscalização do contrato. Responsável por coordenar e comandar o processo de gestão e fiscalização da execução contratual. Realiza o recebimento definitivo.                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Fiscal do contrato      | Preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público do quadro permanente.                                                                                                                                                                                                                                                  | Compõe a equipe de fiscalização do contrato. Responsável por avaliar a execução do objeto quanto aos aspectos técnicos e administrativos. Realiza o recebimento provisório. Poderá ser assistido e subsidiado por terceiros contratados pela Administração.                                                                                                                                                                                                  |

Fonte: Elaboração própria.

Por sua vez, O Laboratório de Gestão e Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas, em sua publicação intitulada: “*Dirigentes Públicos no Brasil: Proposta para uma agenda de reformas*”<sup>13</sup>, assim trabalhou sobre o tema:

**Quem são os dirigentes públicos?**

*São executivos que dirigem as organizações públicas. A complexidade de sua atuação e seu nível de responsabilidade podem variar, mas em todos os casos espera-se que estes profissionais atuem como gestores, orientados aos resultados estratégicos da organização, prestando contas ao político que os nomeou e conduzindo as pessoas e recursos sob sua supervisão visando entregar serviços públicos com eficiência, equidade e qualidade.*

(...)

*Na estrutura de cargos de livre provimento dos governos federal e subnacionais, não há uma distinção clara entre níveis de direção e outros níveis inferiores de gerência, como coordenações ou chefias. Obviamente é possível distinguir cargos de direção máxima, como, por exemplo, um Superintendente de uma Autarquia, de cargos intermediários, como Coordenadores Gerais de Programas. No*

<sup>13</sup> Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/6d5a2545-225c-4a86-b4bb-796a23f79f74/content#:~:text=Para%20o%20SADP%2C%20o%20conceito,como%20RH%2C%20Compras%20ou%20Orçamento. Acesso em: 23 de junho de 2025.>

---

*entanto, o debate tem tratado estas posições de modo relativamente homogêneo. (...)*

É possível se concluir da leitura do trecho acima, que para além da inexistência de uma normativa que defina claramente quem é considerado dirigente de órgão ou entidade, a própria doutrina considera que o modelo brasileiro não define de forma objetiva quem são os ocupantes de cargos considerados como **“dirigentes”**. Assim, tanto podem ser considerados aqueles agentes **“de alto escalão”** (Prefeitos, Secretários Municipais etc.), quanto os nomeados para o exercício de gerências, coordenadorias e chefias.

É neste sentido que este Ministério Público de Contas torna a frisar a impossibilidade de se ofertar resposta objetiva quanto a este quesito, evitando-se, assim, que práticas ilícitas sejam acobertadas pela resposta formulada.

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, ainda, na análise do caso prático, o **poder de influência do servidor sobre o resultado do certame.**

**3. Poderia ser considerado dirigente de órgão aquele denominado “ordenador de despesas”, que assina termo de referência, participa do pagamento, liquidação, fiscalização etc., mesmo sem assinar o contrato?**

Dispõe o §1º, do art. 80, do Decreto-Lei nº 200/67, que é considerado ordenador de despesa *“toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos (...)”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

Assim, o ordenador deve ser considerado como a autoridade competente para autorizar atos administrativos onerosos. Nas palavras de CARLOS WELLINGTON LEITE DE ALMEIDA<sup>14</sup>:

*Ordenador de despesas é a autoridade competente de cujos atos resultam disposição patrimonial para o Erário mediante emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos públicos. Normalmente, consiste na autoridade de maior hierarquia para a prática de atos administrativos em um órgão ou uma entidade do poder público. Na União, esfera federal da Administração Pública, tem sua competência estabelecida pelo Decreto-Lei 200/1967.*

*As atribuições típicas do ordenador de despesas dizem respeito aos chamados atos administrativos onerosos, aqueles que fazem com que a Administração realize gastos custeados com recursos públicos. O ordenador de despesas é o agente público que autoriza a utilização de valores financeiros, à conta dos cofres públicos, com a finalidade de entregar um bem ou serviço público à sociedade. O ordenador de despesas presta contas de seus atos e, no caso de ser gestor de recursos federais, sujeita-se à fiscalização e ao julgamento do TCU, além da supervisão exercida por outros órgãos integrantes do sistema federal de controle da Administração Pública, como o Congresso Nacional, titular constitucional do controle externo; o Ministério Público da União, fiscal da lei; e os órgãos de controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Federais.*

(...)

*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 (TCU, 2011b). (grifou-se)*

<sup>14</sup> ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Ordenador de despesas: gestão, discricionariedade e responsabilidade pessoal. Revista do Tribunal de Contas da União [Recurso Eletrônico], Brasília, v.52, n.148, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/55955>. Acessado em 24 de junho de 2025.

---

Assim, este Ministério Público de Contas acompanha 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.

***4. O conceito da Lei deve ser interpretado de forma restritiva? Em especial, a gestora do Fundo Municipal de Saúde (com CNPJ próprio) é considerada dirigente do órgão e entidade contratante?***

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** podem ser considerados dirigentes, para os fins da Lei nº 14.133/21, na medida em que possuem poderes de representação.

***5. Nas licitações concentradas, caso o impedimento vincule-se ao dirigente de um órgão, devem ser realizadas licitações separadas para permitir a participação dos licitantes em outros certames?***

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

---

A prática de agrupamento de procedimentos licitatórios é comumente utilizada tanto para facilitar a gestão das contratações, como para a obtenção de economia de escala, racionalizando-se o gasto público. Tal prática foi prevista no art. 181, da Lei nº 14.133/21, nos seguintes termos:

*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.*

O parágrafo único do citado artigo estipula que para pequenos municípios, tais centrais deverão ser instituídas preferencialmente por meio de consórcios públicos:

*Parágrafo único. No caso dos Município com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no caput deste artigo, nos termos da lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.*

Em que pese esta forma de realizar compras e contratações seja uma diretriz da Nova Lei de Licitações e Contratos, muitas das inovações por ela trazidas, acabam por esbarrar na ausência de estrutura de pequenos municípios, inviabilizando a sua implementação.

Nesta toada, observados os princípios arrolados no art. 5º, da Lei nº 14.133/21, além dos demais dispositivos legais, dentro da margem de discricionariedade do Administrador Público, caberá a ele avaliar a melhor forma de se realizar o planejamento das contratações e compras, sendo tal ato considerado como atos de gestão.

Caso entenda por realizar licitações separadas, a vedação contida no inciso IV, do art. 14 da precitada lei, recairá 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.

---

Deve-se mais uma vez repisar que, 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.**

### **Conclusão**

Por todo o exposto, esta Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas opina pela resposta à consulta nos seguintes termos:

***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.

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

---

**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.

**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.

**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?**

**Resposta:** Conforme ponderado no segundo quesito, não há na legislação pátria um conceito objetivo acerca do termo “dirigente de órgão ou

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

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.

***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.

É o parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

ASSINATURA DIGITAL

**GABRIEL GUY LÉGER**  
**Procurador-Geral do Ministério Público de Conta**