

LICITAÇÃO

EMPRESA DE RADIODIFUSÃO – AGENTE POLÍTICO

PARTICIPAÇÃO

PROCESSO Nº : 312804/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA
INTERESSADO : LEANDRO DORINI, MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3436/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Contratação de empresa pertencente a agente público e seus familiares. Serviço imprescindível. Inexistência de alternativa viável. Possibilidade, de forma excepcional.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Manguoeirinha, na pessoa de seu representante legal, Senhor Leandro Dorini, por meio da qual indaga “sobre a possibilidade de contratação de empresa de radiodifusão na qual um agente político compõe o quadro societário”, apresentando os seguintes questionamentos:

- i. A participação da empresa na licitação seria permitida, considerando que é a única prestadora do serviço no município e a imprescindibilidade dos serviços por ela prestados, mesmo sendo sócio um agente público e a empresa pertencendo à sua família?
- ii. A situação descrita configura impedimento ou vedação à participação da empresa na licitação, conforme os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e outras normativas aplicáveis? E em relação à prática de atos de improbidade administrativa ou crime funcional?
- iii. Em caso de impedimento, quais seriam as alternativas legais para que o município possa contratar os serviços necessários?

O Parecer Jurídico que instrui o expediente assim concluiu:

(...) entende-se juridicamente possível a contratação da única emissora de rádio local para prestação de serviços de divulgação institucional, ainda que esta tenha em seu quadro societário agente político municipal, desde que:

- a. reste comprovada tecnicamente a exclusividade da empresa na localidade;
- b. o agente político não participe de qualquer etapa da contratação, direta ou indiretamente;
- c. seja instaurado procedimento administrativo devidamente instruído, com pareceres técnicos e jurídicos que justifiquem a inexigibilidade de licitação;
- d. sejam observadas todas as cautelas legais e os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, de forma a prevenir qualquer alegação de favorecimento pessoal, desvio de finalidade ou ofensa à moralidade administrativa.”

Pelo Despacho nº 731/25-GCILB¹, em observância aos pressupostos de admissibilidade estabelecidos no art. 311 do Regimento Interno², o processamento do feito foi parcialmente admitido, deixando-se de conhecer da consulta quanto à parte final da questão constante do item II (“E em relação à prática de atos de improbidade administrativa ou crime funcional?”), por envolver matéria que não é de competência deste Tribunal.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) emitiu a Informação nº 62/25³, revelando a ausência de decisão com força normativa especificamente sobre o tema abordado nos presentes autos.

Mediante o Despacho nº 769/25⁴, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF) informou que “o tema abordado na presente Consulta poderá impactar em atividades de fiscalização”.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) emitiu a Instrução nº 350/25⁵, sugerindo que a consulta seja assim respondida:

1. A participação da empresa na licitação seria permitida, considerando que é a única prestadora do serviço no município e a imprescindibilidade dos serviços por ela prestados, mesmo sendo sócio um agente público e a empresa pertencendo à sua família?

Resposta: Sim, de forma excepcional, se poderia cogitar a participação de empresa, na licitação municipal, tendo como sócio um agente público e a empresa pertencendo à sua família, 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 único hospital na cidade) e o serviço oferecido pela única prestadora do Município ser imprescindível, 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) o agente político não participar de qualquer etapa da contratação;
- d) a adoção, pelo controle interno, de mecanismos de transparência, que assegurem a lisura da contratação e da execução contratual.

2. A situação descrita configura impedimento ou vedação à participação da empresa na licitação, conforme os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e outras normativas aplicáveis?

Resposta: Vedação, tendo em vista a interpretação sistemática dos artigos 9 e 14 da Lei de Licitações, um termo mais amplo, cujo efeito não seria uma impossibilidade total, mas uma ponderação e mitigação da legislação e de princípios normativos na excepcionalidade da situação descrita.

1 Peça 6.

2 “Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consultante, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.”

3 Peça 8.

4 Peça 12.

5 Peça 13.

3. Em caso de impedimento, quais seriam as alternativas legais para que o Município possa contratar os serviços necessários?

Resposta: A excepcionalidade descrita corresponde, em tese, a uma Vedação, pois em caso de Impedimento não restaria uma alternativa legal para que o Município pudesse contratar os serviços necessários.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 274/25-PGC⁶, pronunciou-se pela resposta à consulta nos seguintes termos:

1. A participação da empresa na licitação seria permitida, considerando que é a única prestadora do serviço no município e a imprescindibilidade dos serviços por ela prestados, mesmo sendo sócio um agente público e a empresa pertencendo à sua família?

Resposta: Sim, de forma excepcional, se poderia cogitar a participação de empresa, na licitação municipal, tendo como sócio um agente público e a empresa pertencendo à sua família, 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 único hospital na cidade) e o serviço oferecido pela única prestadora do Município ser imprescindível, 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) o agente político não participar de qualquer etapa da contratação; d) a adoção, pelo controle interno, de mecanismos de transparência, que assegurem a lisura da contratação e da execução contratual.

2. A situação descrita configura impedimento ou vedação à participação da empresa na licitação, conforme os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e outras normativas aplicáveis?

A situação descrita configura vedação à participação da empresa na licitação, a partir da interpretação sistemática dos artigos 9 e 14 da Lei nº 14.133/2021, e encontra fundamento nos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, permitindo, todavia, mitigação em casos excepcionais, a partir da conjugação sistemática dos artigos 9 e 14 da Lei nº 14.133/2021, bem como pela interpretação conferida ao artigo 14, inciso IV da Lei de Licitações pelo Processo de Consulta nº 854085/24, Acórdão nº 2172/25 – STP, no sentido de que em hipóteses comprovadamente excepcionais, a vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei nº 14.133/2021 pode ser mitigada, 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.

3. Em caso de impedimento, quais seriam as alternativas legais para que o Município possa contratar os serviços necessários?

Resposta prejudicada.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Observados os pressupostos legais, ratifico o conhecimento parcial da consulta proposta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise eventual situação fática de fundo.

6 Peça 14.

Conforme relatado, o Município de Manguinhos formulou questionamentos visando a obter orientações desta Corte “sobre a possibilidade de contratação de empresa de radiodifusão na qual um agente político compõe o quadro societário”, indagando, primeiramente, se:

A participação da empresa na licitação seria permitida, considerando que é a única prestadora do serviço no município e a imprescindibilidade dos serviços por ela prestados, mesmo sendo sócio um agente público e a empresa pertencendo à sua família?

Em convergência com o parecer jurídico do consultante e as manifestações da unidade técnica desta Casa e do Ministério Público de Contas, o quesito deve ser respondido no sentido de que, nessas circunstâncias, é permitida a sua participação na licitação.

Convém destacar que a disciplina da Lei Federal nº 14.133/2021 a respeito do tema impõe, como regra, a proibição da participação de empresas pertencentes a agentes públicos e seus familiares, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:

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

(...)

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;

Tal regramento encontra sustentáculo nos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade. Contudo, uma interpretação mais flexível da norma pode ser admitida em circunstâncias específicas, como as descritas na exordial.

Recentemente, o Tribunal se pronunciou acerca da aplicabilidade do art. 14, inciso IV, da Nova Lei de Licitações⁷, por meio do Acórdão nº 2172/25-STP⁸, proferido

7 “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;”

8 Consulta nº 854085/24. Unânime: Conselheiros Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral – relator, Fabio de Souza Camargo, Maurício Requião de Mello e Silva e Augustinho Zucchi.

em sede de consulta, com força normativa, ocasião em que entendeu pela possibilidade de afastamento da regra legal em situações excepcionais. Confira-se:

A aplicação da vedação contida no artigo 14, inciso IV da Lei nº 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.

Essa mesma interpretação, aplicável de forma excepcional, deve ser estendida à previsão contida no art. 9º, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021⁹.

Aliás, esta Corte já havia firmado entendimento sobre a relativização da vedação então imposta pelo art. 9º, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/1993¹⁰, consoante se observa nas seguintes decisões:

Questionamento: O Poder Executivo Municipal poderá formalizar contrato administrativo de fornecimento de combustível para atender a frota municipal, com empresa que possui como sócio agentes políticos municipais, quando for a única existente no município, com comprovação da economicidade e/ou inviabilidade em outra localidade, através de processo administrativo regular?

Resposta: O Município pode proceder a contratação, mediante inexigibilidade de licitação, da única empresa de fornecimento de combustível instalada em seu território, ainda que tenha como sócio agente político municipal, desde que:

- a) que reste comprovado no processo de contratação que o preço contratado seja o praticado no mercado;
- b) que fique demonstrado por meio documental, inclusive com memória de cálculos, a superioridade dos custos com o abastecimento na outra localidade, e a inviabilidade de formas alternativas de abastecimento em cidades limítrofes dos veículos e maquinários do Município;
- c) que a unidade de controle interno da Municipalidade adote salvaguardas adicionais a fim de garantir a economicidade, a regularidade e a transparência na fase de execução contratual.”¹¹

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.¹²

9 “Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos 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.”

10 “Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:
(...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.”

11 Consulta nº 56355/22. Acórdão nº 2787/22-STP. Unânime: Conselheiros Nestor Baptista – relator, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral e Ivens Zschoerper Linhares e Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca.

12 Consulta nº 112974/17. Acórdão nº 2146/18-STP. Unânime: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha – relator, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares.

No cenário apresentado pelo consulente, a participação da empresa na licitação encontra legitimidade caso reste inequivocamente demonstrado não apenas que a prestação do serviço é imprescindível, mas também que inexistente alternativa viável, situação que configura, a rigor, hipótese de inviabilidade da competição e, portanto, de inexigibilidade de licitação (art. 74 da lei de regência¹³).

Além disso, é fundamental que haja comprovação de que os preços são compatíveis com os praticados no mercado, que o agente público sócio da empresa ou familiar de seus proprietários não participe de qualquer etapa da contratação e que sejam adotados, pelo controle interno, mecanismos de transparência que assegurem a lisura da contratação e da sua execução.

Conclui-se, destarte, que, de forma excepcional, é possível a participação em licitação de empresa que tem como sócio um agente público ou que pertença à sua família, devendo restar comprovado nos autos, de forma incontroversa, que essa é a única alternativa viável ao atendimento da demanda e que o serviço seja imprescindível, impondo-se, para tanto:

- a) justificativa técnica e documental da excepcionalidade;
- b) comprovação de que os preços são compatíveis com os praticados no mercado;
- c) não participação do agente público sócio da empresa ou familiar de seus proprietários em qualquer etapa da contratação;
- d) a adoção, pelo controle interno, de mecanismos de transparência que assegurem a lisura da contratação e da execução contratual.

Quanto ao segundo quesito, que, na parte conhecida, questiona se “A situação descrita configura impedimento ou vedação à participação da empresa na licitação, conforme os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e outras normativas aplicáveis”, entendo que a dúvida suscitada se encontra abrangida pelo item anterior.

A despeito do debate promovido pela unidade técnica e pelo órgão ministerial acerca de uma possível diferença de alcance semântico entre os termos “impedimento” e “vedação”, certo é que, uma vez configurada a excepcionalidade da situação e observadas as demais condicionantes destacadas na resposta ao primeiro quesito, a participação da empresa na licitação é permitida.

Por fim, com relação ao último questionamento, que indaga, “Em caso de impedimento, quais seriam as alternativas legais para que o município possa contratar os serviços necessários”, o tópico resta prejudicado, considerando a resposta apresentada para a primeira pergunta, no sentido de que, excepcionalmente, pode

¹³ “Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...)”

ser admitida a participação da empresa na licitação.

Em face do exposto, com base nas razões supra e acompanhando parcialmente as manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, VOTO pelo parcial conhecimento da Consulta para, na parte conhecida, respondê-la nestes termos:

I - A participação da empresa na licitação seria permitida, considerando que é a única prestadora do serviço no município e a imprescindibilidade dos serviços por ela prestados, mesmo sendo sócio um agente público e a empresa pertencendo à sua família?

Resposta: De forma excepcional, é possível a participação em licitação de empresa que tem como sócio um agente público ou que pertença à sua família, devendo restar comprovado nos autos, de forma incontroversa, que essa é a única alternativa viável ao atendimento da demanda e que o serviço seja imprescindível, impondo-se, para tanto:

- a) justificativa técnica e documental da excepcionalidade;
- b) comprovação de que os preços são compatíveis com os praticados no mercado;
- c) não participação do agente público sócio da empresa ou familiar de seus proprietários em qualquer etapa da contratação;
- d) a adoção, pelo controle interno, de mecanismos de transparência que assegurem a lisura da contratação e da execução contratual.

II - A situação descrita configura impedimento ou vedação à participação da empresa na licitação, conforme os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e outras normativas aplicáveis?

Resposta: Quesito abrangido pelo item anterior.

III - Em caso de impedimento, quais seriam as alternativas legais para que o município possa contratar os serviços necessários?

Resposta: Quesito prejudicado.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) para as devidas anotações¹⁴ e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF) para ciência.

Na sequência, fica autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno¹⁵, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo (DP).

14 Regimento Interno:
"Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.
(...)
§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:
(...)
III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;"

15 "Art. 398. (...)

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em CONHECER EM PARTE a presente Consulta, para no mérito, com base nas razões supra e acompanhando parcialmente as manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, respondê-la, na parte conhecida, nestes termos:

I - A participação da empresa na licitação seria permitida, considerando que é a única prestadora do serviço no município e a imprescindibilidade dos serviços por ela prestados, mesmo sendo sócio um agente público e a empresa pertencendo à sua família?

Resposta: De forma excepcional, é possível a participação em licitação de empresa que tem como sócio um agente público ou que pertença à sua família, devendo restar comprovado nos autos, de forma incontroversa, que essa é a única alternativa viável ao atendimento da demanda e que o serviço seja imprescindível, impondo-se, para tanto:

- a) justificativa técnica e documental da excepcionalidade;
- b) comprovação de que os preços são compatíveis com os praticados no mercado;
- c) não participação do agente público sócio da empresa ou familiar de seus proprietários em qualquer etapa da contratação;
- d) a adoção, pelo controle interno, de mecanismos de transparência que assegurem a lisura da contratação e da execução contratual.

II - A situação descrita configura impedimento ou vedação à participação da empresa na licitação, conforme os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e outras normativas aplicáveis?

Resposta: Quesito abrangido pelo item anterior;

III - Em caso de impedimento, quais seriam as alternativas legais para que o município possa contratar os serviços necessários?

Resposta: Quesito prejudicado;

IV – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) para as devidas anotações¹⁶ e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”

16 Regimento Interno:

“Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.

(...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:

(...)

(CGF) para ciência;

III – determinar o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno¹⁷, e seu arquivamento na Diretoria de Protocolo (DP).

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, 11 de dezembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 23.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

ACÓRDÃO

17 III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;"
"Art. 398. (...) § 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator."