TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	545396/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE PRADO FERREIRA
INTERESSADO:	LEIRIANNE DE CAIRES SARTORI, MUNICÍPIO DE PRADO FERREIRA, SILVIO ANTONIO DAMACENO
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 364/26 - Tribunal Pleno

Representação. Alegada irregularidade na designação de servidores comissionados para funções de agente de contratação e comissão de licitação. Artigo 8º da Lei 14.133/2021. Aplicação do artigo 176 da Lei 14.133/2021, prazo de seis anos para adequação dos municípios com até 20 mil habitantes, em razão do reconhecimento legal das dificuldades estruturais e da necessidade de planejamento. Improcedência da representação, porém, como recomendação para elaboração de plano de ação visando capacitação, revisão de procedimentos e eventual realização de concurso público.

Relatório

A Câmara Municipal de Prado Ferreira encaminhou expediente subscrito pela Vereadora Leirianne de Caires Sartori acerca de supostas irregularidades perpetradas pelo Poder Executivo Municipal relativamente às funções desempenhadas por servidores comissionados.

A Representante aponta que, dentre os servidores designados para as funções de Agente de Contratação, Pregoeiro e Presidente da Comissão (por meio da Portaria 56/2025), apenas um pertence ao quadro efetivo da Administração, sendo os demais ocupantes de cargos em comissão, sem apresentação de justificativa formal que comprove a inexistência de servidores efetivos disponíveis, condição exigida pela jurisprudência deste Tribunal, notadamente pelo Acórdão 3561/23-STP. Destaca-se, ainda, o possível descumprimento do art. 8º da Lei

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.68U9

14.133/2021, que estabelece que as licitações devem ser conduzidas, prioritariamente, por servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes.

É noticiado, também, suposta prática recorrente no Município de designação de comissionados para funções típicas de servidores de carreira, o que configuraria desvirtuamento da natureza dos cargos em comissão e afronta aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e do concurso público, além do que já foi consolidado por este Tribunal no Prejulgado 25.

Conclusivamente, foi requerida a análise da legalidade da composição da referida comissão, bem como a eventual determinação de providências corretivas.

Em análise inaugural contida no Despacho 1263/25-GCFAMG (Peça 07), a Representação foi recebida (notadamente no que tange à questão das funções relativas a licitações), determinando-se a adoção de medidas para atendimento do devido processo legal. Também foi determinada a intimação da Representante, Vereadora Leirianne de Caires Sartori, recomendando que, no exercício de suas atribuições, promovesse a apuração preliminar dos fatos relatados quanto às atividades genericamente desempenhadas por servidores comissionados, uma vez que em relação a tal aspecto o expediente encontrava-se desprovido de elementos probatórios.

Nas Peças 12/13, a Representante asseverou que na "*prática da gestão municipal, verifica-se que os ocupantes de tais cargos [comissionados] frequentemente desempenham funções que não se relacionam com atividades de direção, chefia ou assessoramento, tampouco, há subordinados em seus departamentos*", porém, "*que tal irregularidade já é objeto da Representação n° 581147/25, atualmente em trâmite perante a este Tribunal de Contas*".

O Sr. Silvio Antonio Damaceno, Prefeito de Prado Ferreira, apresentou defesa nas Peças 17/23, aduzindo que:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.68U9

No caso concreto, ao editar a Portaria nº 56/2025, agi no estrito limite da excepcionalidade e transitoriedade autorizada pelo r. Acórdão nº 3561/23.

Destarte, as nomeações foram devidamente motivadas pela inexistência de quadro de pessoal efetivo que possua a formação técnica específica, a qualificação profissional e a experiência comprovada necessárias para o desempenho das complexas e essenciais funções de Agente de Contratação e Pregoeiro, exigidas pela NLLC.

[...]

Em complemento à tese da excepcionalidade e da ausência de servidores efetivos qualificados, o Município de Prado Ferreira trouxe aos autos a prova cabal de que a escolha recaiu sobre servidores comissionados que preenchem, de forma rigorosa e superior, o requisito fundamental da capacitação técnica e experiência profissional exigido pela Lei Federal nº 14.133/2021 e reiterado pela jurisprudência desta Egrégia Corte.

Por meio do Despacho 1607/25-GCFAMG (Peça 26) foi pontuado que "*consoante manifestação da Representante na Peça 13 (especificamente na Página 04), a questão da genérica indevida utilização dos cargos em comissão é objeto de Processo específico (581147/25)*", motivo pelo qual a matéria foi retirada no objeto deste feito.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (Instrução 757/25 – Peça 27) opina pela procedência parcial da Representação. A Unidade Técnica aponta que a Lei 14.133/2021 estabelece como regra que agentes de contratação e membros da comissão de licitação sejam servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração, conforme art. 8º. Por outro lado, a jurisprudência do TCE-PR (Acórdãos 3561/23 e 2528/24) admite, excepcionalmente, a designação de comissionados quando não houver servidores efetivos aptos, desde que a medida seja temporária, devidamente justificada e acompanhada de plano para adequação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.68U9

No caso concreto, embora haja indícios de que os comissionados nomeados possuam qualificação técnica compatível com as funções, não foram apresentadas justificativas formais que demonstrem a excepcionalidade nem documentação que comprove a transitoriedade da medida ou ações concretas para sanar a ausência de servidores efetivos, como a previsão de concurso público. Essa omissão contraria a exigência legal e jurisprudencial de fundamentação e planejamento.

Considerando o porte populacional do Município e o prazo de adaptação previsto no art. 176 da Lei nº 14.133/2021, não se reconhece ilegalidade imediata da Portaria 56/2025, mas a situação demanda correção. Por isso, a análise concluiu pela necessidade de determinar ao Município que apresente justificativas objetivas e plano de ação para adequação às normas, garantindo que a designação de comissionados seja efetivamente excepcional e temporária.

O Ministério Público de Contas (Parecer 119/25-1PC – Peça 28) assevera que a "nomeação de servidores comissionados para a ocupação de cargo reservado à servidor efetivo configura afronta os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal, e desrespeita a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Acórdãos nº 3561/23 e nº 2528/24)", pelo que manifesta-se pela procedência da Representação, pela aplicação de multa, sem prejuízo da expedição de determinação de "*revogação da portaria 56/2025 (peça 4) devendo a composição da Comissão de Contratação e Pregoeiro assegurar a observância da determinação legal, com ocupação de cargo devido por servidores efetivos*".

O Município juntou nova manifestação asseverando que: "*em um claro gesto de cooperação e aprimoramento de seus procedimentos, a Administração Municipal editou nova portaria, reestruturando a comissão para uma composição paritária, formada por 3 (três) servidores efetivos e 3 (três) servidores comissionados*" e "*em 22 de dezembro de 2025, celebrou o Contrato nº 289/2025 com a Fundação de Apoio ao Campus de Paranavaí – FAFIPA, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos especializados para a realização de Concurso Público para o provimento de cargos efetivos*".

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.68U9

Fundamentação

Pequenos municípios, como Prado Ferreira, enfrentam desafios estruturais relevantes na formação de quadros qualificados, inclusive para executar funções essenciais previstas na Lei 14.133/2021, especialmente no artigo 8º, que exige agentes de contratação efetivos ou equiparados. Com cerca de 3.800 habitantes, o Município possui quadro funcional naturalmente reduzido e limitado, com significativa dificuldade em recrutar servidores de carreira com formação específica em licitações, gestão jurídica e compras públicas. Essa limitação é agravada pela escassez de recursos financeiros que inviabilizam a contratação de profissionais experientes ou externos, bem como a promoção de capacitações robustas e frequentes, essenciais para garantir a aptidão técnica adequada à complexidade da nova legislação.

O Estatuto das Licitações, consciente dessas fragilidades, reconheceu no artigo 176[1] a necessidade de prazo de adaptação de até seis anos para municípios abaixo de 20 mil habitantes se adequarem aos requisitos dos artigos 7º e 8º, bem como às obrigações de licitação eletrônica e divulgação em sítio oficial. Essa dilatação temporal concede margem para que a municipalidade, ainda sem capacidade imediata para preencher cargos estratégicos com servidores efetivos, organize, planeje a formação interna, realize concursos seletivos e implemente soluções tecnológicas de forma gradual e sustentável.

Considerando a gravosa conclusão do parecer ministerial, repiso que, à luz do artigo 176 da Lei 14.133/2021, não há como concluir pela procedência da Representação, pois o legislador expressamente reconheceu as dificuldades enfrentadas pelos municípios de pequeno porte para se adequarem às exigências da nova Lei de Licitações e Contratos. Trata-se de período de transição que visa assegurar a implementação gradual das mudanças, evitando a imposição de encargos imediatos que poderiam comprometer a continuidade dos serviços públicos e a eficiência administrativa. A interpretação sistemática revela que a

[1] Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.
[...]
Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:
I - dos requisitos estabelecidos no art. 7º e no caput do art. 8º desta Lei;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.68U9

excepcionalidade prevista para a designação temporária de comissionados, quando inexistirem servidores efetivos qualificados, é compatível com o regime de adaptação instituído pelo legislador, sobretudo diante da realidade estrutural e financeira dos pequenos municípios. Exigir cumprimento imediato equivaleria a impor ônus desproporcional e inviável, em flagrante afronta aos princípios da razoabilidade e da eficiência.

Nesta senda, parece-me inevitável que a conclusão seja pela improcedência da Representação.

Cumpre salientar, de outra banda, que a previsão do artigo 176 da Lei 14.133/2021 constitui uma oportunidade, não um adiamento. Ela concede aos municípios com até vinte mil habitantes prazo de seis anos para se adequarem às novas exigências da Lei de Licitações, justamente porque reconhece as dificuldades estruturais que entes pequenos enfrentam. Esse tempo deve ser usado com inteligência e planejamento. Não se trata de esperar passivamente até 2027, mas de construir, passo a passo, estrutura capaz de atender às regras que, ao final do prazo, serão obrigatórias e inadiáveis.

O primeiro ponto é compreender que a lei exige que agentes de contratação e membros das comissões sejam servidores efetivos ou empregados públicos. Hoje, muitos municípios não têm quadros preparados para isso, e é natural que, neste momento, haja necessidade de designar comissionados de forma excepcional. Mas essa excepcionalidade não pode virar regra permanente. Por isso, é essencial que a Administração elabore plano formal, com cronograma e metas claras, para capacitar os servidores efetivos existentes e, se necessário, realizar concurso público para suprir funções estratégicas. Esse plano deve ser documentado e transparente, pois será a prova de que o município está agindo para cumprir a lei.

Além da questão de pessoal, há outros desafios, tais quais a implantação de sistemas eletrônicos para licitações, a integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas e a adoção de práticas modernas de gestão. Tudo isso exige investimento, treinamento e organização. É absolutamente essencial

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.68U9

começar com antecedência, com pequenas ações, do que acumular tudo para o último ano e correr riscos desnecessários.

Dentre os riscos, existe o oriundo do controle externo, que não ficará inerte durante o prazo. O Tribunal de Contas acompanhará se o município está planejando e executando medidas concretas. Se houver omissão, se não houver plano, se não houver capacitação, o gestor poderá ser responsabilizado. A lei não tolera inércia, ela concede prazo para adaptação, não para descumprimento. Ao final do período, quem não estiver adequado poderá sofrer sanções, ter processos anulados e até responder por falhas graves que prejudiquem a transparência e a eficiência das contratações.

Por isso, sem prejuízo da improcedência da Representação, recomenda-se ao Município elaborar plano de ação formal, com cronograma e metas definidas, contemplando medidas como capacitação contínua dos servidores efetivos, revisão e padronização dos procedimentos internos, adoção gradual de soluções tecnológicas para licitações eletrônicas e transparência, e, quando necessário, realização de concursos públicos para suprir funções essenciais. É fundamental registrar todas as etapas, dar publicidade às ações e demonstrar compromisso com a legalidade e a boa governança. Essa postura preventiva reduzirá riscos de responsabilização, assegurará a eficiência das contratações e garantirá que os serviços públicos sejam prestados com qualidade e segurança.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.68U9

Julgar **IMPROCEDENTE** a Representação e **recomendar** ao Município elaborar plano de ação formal, com cronograma e metas definidas, contemplando medidas como capacitação contínua dos servidores efetivos, revisão e padronização dos procedimentos internos, adoção gradual de soluções tecnológicas para licitações eletrônicas e transparência, e, quando necessário, realização de concursos públicos para suprir funções essenciais. É fundamental registrar todas as etapas, dar publicidade às ações e demonstrar compromisso com a legalidade e a boa governança. Essa postura preventiva reduzirá riscos de responsabilização, assegurará a eficiência das contratações e garantirá que os serviços públicos sejam prestados com qualidade e segurança.

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 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.68U9