



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 89487/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE QUERÊNCIA DO NORTE
INTERESSADO: ALEX SANDRO FERNANDES, CARLA SORAYA BORSATTO, JOSEMAR CANASSA, MAX CESTAS.COM LTDA, MUNICÍPIO DE QUERÊNCIA DO NORTE
ADVOGADO / PROCURADOR: BARBARA MELLER DA SILVA
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 2483/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. Pregão Eletrônico nº 04/2023. Município de Querência do Norte. Registro de Preços para aquisição de gêneros alimentícios, produtos de limpeza, higiene pessoal e utensílios domésticos. Restrição de participação no pregão apenas para empresas sediadas no Município. Licitação que não era destinada exclusivamente a ME/EPP. Inobservância dos termos do Prejulgado nº 27 do TCE-PR. Pela procedência parcial da representação, com expedição de determinações, sem aplicação de multa.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de expediente autuado como Representação da Lei nº 8.666/93 formulado por MAX CESTAS.COM LTDA, em face do Pregão Eletrônico nº 04/2023, promovido pelo Município de Querência do Norte, que tem como objeto o *“Registro de Preços para eventuais aquisições de gêneros alimentícios, produtos de limpeza, higiene pessoal e utensílios domésticos, para Secretaria Municipal de Educação conforme descrição da proposta”*, no valor máximo total de R\$ 2.483.166,86 (dois milhões quatrocentos e oitenta e três mil, cento e sessenta e seis reais e oitenta e seis centavos).

Alega o representante, em síntese, a existência de indevida restrição geográfica no Edital, que não foi devidamente justificada, aliada ao fato de que tal restrição só se mostraria possível em licitações exclusivas para empresas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

enquadradas como microempresas e empresas de pequeno porte, não havendo observância ao Prejulgado nº 27 do TCE-PR pelo certame.

Requeru, liminarmente, a suspensão do processo licitatório a fim de possibilitar a revisão do Edital com a exclusão da restrição geográfica estipulada e, ao final, a procedência da representação, com aplicação de multas e encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual.

Por meio do Despacho nº 247/23 – GCFSC (peça 9) recebi o expediente mas deixei de conceder a cautelar pleiteada, considerando que a representação foi proposta mais de um mês após a abertura do certame e considerando o perigo de dano reverso, ante o caráter essencial do objeto do certame, que diz respeito à aquisição de gêneros alimentícios, produtos de limpeza, higiene pessoal e utensílios domésticos, para a Secretaria Municipal de Educação. O referido Despacho determinou, ainda, a citação do Município e de Alex Sandro Fernandes, prefeito municipal, Carla Soraya Borsatto, pregoeira e Josemar Canassa, procurador jurídico, para apresentação do contraditório.

As defesas foram juntadas nas peças 17/18 e 20 em que figura, em síntese:

- a) Existência de empresas especializadas em licitações que buscam ganhar os certames a qualquer custo, sem compromisso com a entrega e qualidade dos produtos, havendo inclusive identidade de algumas informações cadastrais e parentesco entre os sócios das empresas;
- b) Reclamações de diversos setores municipais a respeito da péssima qualidade dos produtos, o que ensejou a regionalização, posto que não se mostraria razoável que empresas localizadas a mais de 200km da sede municipal pudessem ofertar, diariamente, produtos frescos e de qualidade, notadamente aqueles da merenda escolar;
- c) A regionalização engloba vinte e nove municípios distintos do Noroeste do Paraná;
- d) A ausência de exclusividade para ME e EPP em determinados itens decorreu de não haver três fornecedores competitivos, existindo duas licitações desertas realizadas anteriormente;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e) No tocante ao arroz, destaca que faz parte da história e cultura do município, inclusive com a concessão pela Lei Estadual nº 20.653/21 do título de “*Capital Paranaense do Arroz Irrigado*”, e realização de festas locais, havendo produção do arroz em áreas de assentamento do Incra por pequenos agricultores, razão pela qual foi restringida a participação para produtos produzidos por agricultores do município.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal** (Instrução nº 2248/23 – CGM, peça 26) entendeu que houve desconformidade do certame com o Prejulgado nº 27 do TCE-PR, razão pela qual opinou pela procedência da representação com aplicação de uma multa do art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 ao prefeito Alex Sandro Fernandes.

O **Ministério Público de Contas** (Parecer nº 809/23 – 2PC, peça 27) opinou pela procedência parcial, considerando que em alguns lotes foi observado o Prejulgado nº 27 do TCE-PR, mas não em outros, acompanhando a unidade técnica no opinativo de aplicação de multa.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Analisando o Edital de Pregão Eletrônico nº 004/2023 (peça 4), observo que foi efetuada a seguinte divisão em relação à participação de empresas, conforme figura no Termo de Referência (Anexo I do Edital):

1.2. As Quotas distribuídas, conforme artigo 48 da Lei Complementar nº 147/2014:

1.2.1. LOTES 01 a 08 e 10 a 298 e 334 a 336 – EXCLUSIVO PARA PARTICIPAÇÃO DE MEI, ME E EPP, POR SER MENOR OU IGUAL A R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais),

1.2.2. LOTES 299 A 333 e 337 A 350 – AMPLA PARTICIPAÇÃO E EXCLUSIVO PARA EMPRESAS SEDIADAS NO MUNICÍPIO DE QUERÊNCIA DO NORTE PR



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1.2.3. LOTE 09 – ARROZ AGULHINHA- exclusivo para produtos produzidos e processados/embalados no município de Querência do Norte Pr.

Constam também no Termo de Referência as seguintes justificativas sobre os itens restritos ao comércio local:

III – EXCLUSIVO COMÉRCIO LOCAL

3.1. OS LOTES 001 a 008, 10 a 298 e 334 a 336 serão exclusivo para as empresas sediadas nas regiões imediatas de PARANAVAÍ (PR) e LOANDA (PR), de acordo com classificação do IBGE e IPARDES(PR):

Considerando o histórico dos últimos certames onde houveram licitantes de outras regiões e que a municipalidade teve vários transtornos, reiterados atrasos na entregas, entregas parciais, dificuldades das Secretarias em contactar as licitantes para reclamação e solução, mesmo no uso de e-mails, telefonemas, etc;

Considerando que alguns fornecedores deixaram de fazer suas entregas com diversas alegações, dentre as quais alegação de férias coletivas, aguardando fechar rota de entrega com outros municípios da região, forçando o município a buscar solução local para solução dos problemas, uma vez que há setores que funcionam 24 horas por dia, como hospital, casa lar, defesa civil , fiscalização e também na área de educação, saúde, administração, assistência social e demais secretarias; Considerando que as compras são efetuadas por cada Secretaria/setor no período e conforme suas necessidades, independentemente de outro setor e que os fornecedores de outras regiões alegavam custos com deslocamentos e procuravam enviar todos os pedidos juntos, não levando em consideração o prazo determinado em edital.

3.1 LOTES 299 a 333 e 337 a 350, QUE ENVOLVE HORTIFRUTIGRANJEIRO E CARNES E DERIVADOS, EXCLUSIVO PARA EMPRESAS DO MUNICÍPIO DE QUERÊNCIA DO NORTE PR, em virtude das características dos produtos, necessidade de entrega com mais frequências e não haver possibilidade de armazenamento nas unidades requisitantes, bem como incentivo a produção local, tendo o município possuir em torno de 1.100 famílias



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

assentadas em programas de reforma agrária e outros produtores da agricultura familiar.

-Considera-se ainda que os produtos hortifrúti deverão estar frescos, sem danos e que nas últimas licitações os fornecedores de outras localidades entregavam os produtos com muitas avarias, defeitos, com atrasos nas entregas e dificuldades na substituição de tais itens e ainda lapso de tempo na entrega com alegações de dentre outras férias coletivas, fechar rota de entrega com outros municípios da região, exigindo das secretarias que efetuassem as compras antecipadas e armazenagem, sendo inviável.

- Considera-se que para os itens de carnes bovinas e suínas e seus derivados estas deverão estar resfriadas e NÃO CONGELADAS, com ótimo aspecto, o devido preparo(corte) recentes no máximo no dia anterior a data de entrega na Secretaria.

3.2 LOTE 09 – ARROZ AGULHINHA- através da Lei Estadual nº 20.653/2021 Concede o título de Capital do Arroz Irrigado ao Município de Querência do Norte PR, O município de Querência do Norte é reconhecido na Assembleia Legislativa do Paraná como a "Capital do Arroz Irrigado". O município é reconhecido pelo plantio de Arroz Irrigado em todo Brasil e até no exterior. Querência do Norte tem a maior produção de arroz do Estado do Paraná, destacando-se pela tecnologia aplicada, como incentivo a produção local, incremento de renda, sendo que parcela considerável da produção é oriunda da agricultura familiar, O PRODUTO DEVERÁ SER PRODUZIDO NA ÁREA RURAL DE QUERÊNCIA DO NORTE PR, BENEFICIADO E EMBALADO EM EMPRESAS LOCAIS.

Os lotes n.ºs 299 a 333, 337 a 340, 343 a 345 e 347 a 350, apesar de expressamente indicados como de *“AMPLA PARTICIPAÇÃO E EXCLUSIVO PARA EMPRESAS SEDIADAS NO MUNICÍPIO DE QUERÊNCIA DO NORTE PR”*, possuem valores máximo total inferiores a R\$80.000,00 (oitenta mil reais), o que, a princípio, tornaria os lotes restritos à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48, inciso I da Lei Complementar nº 123/06¹.

¹ Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De igual forma, no lote 09 o edital indica que “*O PRODUTO DEVERÁ SER PRODUZIDO NA ÁREA RURAL DE QUERÊNCIA DO NORTE PR, BENEFICIADO E EMBALADO EM EMPRESAS LOCAIS*”, embora não esteja previsto como de participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, apesar de possuir um valor máximo total de R\$34.290,00 (trinta e quatro mil e duzentos e noventa reais).

Alegam os interessados de que em virtude de licitações desertas anteriores não foi possível restringir a participação à ME e EPP, o que poderia encontrar fundamento legal no art. 49, inciso II da Lei Complementar nº 123/06², todavia não localizei justificativa nesse sentido no Edital.

Além disso, de acordo com o art. 48, §3º da LC nº 123/06³ e com o Prejulgado nº 27 deste TCE-PR, a possibilidade de restrição geográfica seria aplicável somente nas licitações exclusivas a microempresas e empresas de pequeno porte⁴ **e, no caso em exame, foi estabelecida mesmo para os lotes de ampla concorrência.**

O Prejulgado nº 27 do TCE-PR assim dispõe:

i) É possível, mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório, realizar licitações exclusiva à microempresas e empresas de pequeno porte, sediadas em determinado local ou região, em virtude da peculiaridade do objeto a ser licitado ou para implementação dos objetivos propostos no art. 47, Lei Complementar n.º 123/2006, desde que, devidamente justificado;

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

² Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: (Vide Lei nº 14.133, de 2021

(...)

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

³ Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Vide Lei nº 14.133, de 2021

(...)

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

⁴ i) É possível, mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório, **realizar licitações exclusiva à microempresas e empresas de pequeno porte, sediadas em determinado local ou região**, em virtude da peculiaridade do objeto a ser licitado ou para implementação dos objetivos propostos no art. 47, Lei Complementar n.º 123/2006, desde que, devidamente justificado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ii) Na ausência de legislação suplementar local que discipline o conteúdo do art. 48, § 3º da LC nº 123/2006, deve ser aplicado o limite de preferência definido pela Legislação Federal às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte sediadas local ou regionalmente, desde que dentro do preço máximo previsto no edital;

iii) Conforme o disposto no art. 48, inciso I da Lei Complementar nº 123/2006, é obrigatória a realização de licitação exclusiva à participação de microempresas e empresas de pequeno porte sempre que os itens ou lotes submetidos à competição tenham valor adstrito ao limite legal de R\$ 80.000,00(oitenta mil reais). Para bens de natureza divisível, cujo valor ultrapasse o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a Administração deve reservar uma cota de 25% (vinte e cinco por cento) para disputa apenas entre as pequenas e microempresas. Com relação aos serviços de duração continuada, o teto deve ser considerado para o calendário financeiro anual;

iv) A aplicação dos instrumentos de fomento dos incisos I e III do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 é obrigatória à Administração Pública, somente podendo ser afastada nas hipóteses retratadas no art. 49 do mesmo diploma legislativo, exigindo-se, em qualquer caso, motivação específica e contextualizada quanto à sua incidência.

Em que pese a justificativa apresentada pelos interessados, que teriam buscado contratar o produto com uma melhor qualidade e prestigiar os pequenos produtores locais(no tocante ao produto “*arroz agulhinha*”), a restrição efetuada mostra-se em desconformidade com o teor do prejulgado.

Ainda que tenham sido relatadas experiências negativas com fornecedores de outras cidades, como bem ressaltou o Ministério Público de Contas (peça 27), as medidas corretivas ou sancionatórias devem ser tomadas no âmbito do contrato administrativo em que ocorreram as eventuais irregularidades.

Assim, mostra-se pertinente a expedição de determinação a fim de que o Município de Querência do Norte, observe, em seus próximos procedimentos licitatórios, caso pretenda restringir a competição às microempresas ou empresas de pequeno porte situadas local ou regionalmente, a integralidade das prescrições



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contidas no Prejulgado n.º 27 do TCE-PR, notadamente a apresentação de justificativas específicas no procedimento licitatório demonstrando a possibilidade de tal limitação para o caso concreto.

Ademais, mostra-se inviável a restrição geográfica para itens de ampla participação, salvo em situações excepcionalíssimas quando envolver um requisito fundamental para a exequibilidade da proposta, o que não se mostra o caso na situação em análise.

Em relação à aplicação de multa, entendo que não se faz necessária no caso concreto, com fulcro no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁵, considerando que o gestor tentou buscar, embora por meios equivocados, a obtenção de produtos de melhor qualidade por conta de experiências anteriores negativas, notadamente em relação aos produtos de gênero alimentícios.

De igual forma, considerando que não há provas sobre eventual sobrepreço ou de efetivo prejuízo à Administração Pública, bem como considerando que a representação só foi proposta um mês depois a abertura do certame, já havendo atas de registros de preço celebradas antes mesmo da autuação do procedimento, bem como o caráter essencial do objeto do certame (que diz respeito à aquisição de gêneros alimentícios, produtos de limpeza, higiene pessoal e utensílios domésticos, para a Secretaria Municipal de Educação), não vislumbro necessidade de anulação do certame.

III. VOTO

Ante o exposto voto pela **parcial procedência** da presente Representação da Lei nº 8.666/93, com a expedição das seguintes **determinações** ao Município de Querência do Norte:

⁵ **Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- a) Observe, em seus próximos procedimentos licitatórios, caso pretenda restringir a competição às microempresas ou empresas de pequeno porte situadas local ou regionalmente, a integralidade das prescrições contidas no Prejulgado n.º 27 do TCE-PR, notadamente a apresentação de justificativas específicas no procedimento licitatório demonstrando a possibilidade de tal limitação para o caso concreto;
- b) Observe, em seus próximos procedimentos licitatórios, as regras contidas na Lei Complementar n.º 123/06, especialmente em relação à obrigatoriedade de realização de licitação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte ou a reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto previstas no art. 48 da referida Lei Complementar, ressalvada as exceções trazidas pelo art. 49 da mesma LC, que devem ser justificadas expressamente caso presentes;
- c) Não realize licitações exclusivas para empresas sediadas em determinado local ou região em relação a itens de ampla concorrência (que não estão restritos à participação de microempresas ou empresas de pequeno porte).

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para anotações, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para arquivamento.

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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I - **Dar parcial procedência** a presente Representação da Lei nº 8.666/93, com a expedição das seguintes **determinações** ao Município de Querência do Norte:

- a) Observe, em seus próximos procedimentos licitatórios, caso pretenda restringir a competição às microempresas ou empresas de pequeno



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

porte situadas local ou regionalmente, a integralidade das prescrições contidas no Prejulgado n.º 27 do TCE-PR, notadamente a apresentação de justificativas específicas no procedimento licitatório demonstrando a possibilidade de tal limitação para o caso concreto;

b) Observe, em seus próximos procedimentos licitatórios, as regras contidas na Lei Complementar n.º 123/06, especialmente em relação à obrigatoriedade de realização de licitação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte ou a reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto previstas no art. 48 da referida Lei Complementar, ressalvada as exceções trazidas pelo art. 49 da mesma LC, que devem ser justificadas expressamente caso presentes;

c) Não realize licitações exclusivas para empresas sediadas em determinado local ou região em relação a itens de ampla concorrência (que não estão restritos à participação de microempresas ou empresas de pequeno porte).

II - Após o trânsito em julgado, remeter os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para anotações, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para arquivamento.

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

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 17 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente