



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 230727/25
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SANTA IZABEL DO OESTE
INTERESSADO: ANDRE JULIANO CORDEIRO, CAMILA DE CARLI GRABOVSKI, CLAUDIOMIRO DA COSTA, DIEGO RONALDO MATCIULEVICZ, EDIFICASUL CONSTRUÇÕES LTDA, EVANDRO ALIF BOLBA BARBIERO, JEAN PIERR CATTO, LUCAS CANZI, MUNICÍPIO DE SANTA IZABEL DO OESTE, SIMONI DREHER PILZ SPOHR
ADVOGADO / PROCURADOR: EVANDRO ALIF BOLBA BARBIERO
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3107/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Santa Izabel do Oeste. Concorrência Pública nº 02/2025. Aplicação de margem de preferência às ME e EPP sediadas no Município de Santa Izabel do Oeste. Restrição à competitividade. Falhas no planejamento da licitação. Ausência de previsão da margem de preferência no estudo técnico preliminar, no termo de referência e no edital. Ausência de justificativa técnica que comprove a peculiaridade do objeto e a necessidade da aplicação da restrição. Ausência na demonstração da não incidência das exceções do art. 49 da LC 123/06. Descumprimento do item 12.13.4 do edital. Violação ao princípio da vinculação ao edital. Incompatibilidade da Lei Municipal nº 2.598/2023 com a Lei Federal nº 14.133/21 e a Lei Complementar Federal nº 123/06. Inconstitucionalidade verificada. Restrições que extrapolam a competência legislativa local, ainda que a pretexto de ampliar os benefícios da Lei Complementar nº 123/06. Encaminhamento ao MP/PR. Parcial procedência. Recomendações. Encaminhamento.

Relatório

Trata-se de Representação da Lei de Licitações interposta pela empresa Canzi e Knebel Construtora e Incorporadora Ltda por supostas irregularidades perpetradas na Concorrência Pública nº 02/2025 do Município de Santa Izabel do Oeste, que detém como objeto a contratação de empresa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

especializada, no ramo da construção civil sob regime de empreitada global para execução de obra, para a construção de Unidade Básica de Saúde Tipo I do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2023-2026).

Discorrem os fatos que o edital possui cláusulas restritivas, uma vez que a comissão de licitação aplicou um benefício de 10% de desconto à empresa concorrente sediada no Município, com fundamento no artigo 19 da Lei Municipal nº 2.598/2023, resultando na reclassificação das propostas e consequente desclassificação da representante. Para essa, *o critério de favorecimento à empresa local configura conduta restritiva à competitividade, sendo vedado tanto pela nova Lei de Licitações quanto pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR).*

Arguindo a existência do *fumus boni juris* e do *periculum in mora* no direito perquirido, solicitou a suspensão cautelar da Concorrência Pública nº 02/2025, a fim de evitar a contratação e a execução de contrato administrativo supostamente ilegal.

Por fim, a representante requereu a *declaração de ilegalidade da margem de preferência de 10% com base exclusiva na sede da empresa, com a consequente anulação dos atos que dela decorreram.*

Por meio do Despacho nº 478/25 (peça 7), previamente ao juízo de admissibilidade e à deliberação acerca do pedido de suspensão, foi determinada a intimação do Município de Santa Izabel do Oeste e do seu atual representante legal, para que, no prazo de 3 (três) dias, apresentasse manifestação preliminar acerca das supostas irregularidades e da liminar pretendida, bem como informasse os servidores responsáveis pelos itens questionados e o estágio atual da licitação.

Em resposta, o Município teceu, em síntese, as seguintes considerações preliminares (peça 10):

Cumpre enfatizar que qualquer alegação de desconhecimento, por parte da Representante, quanto à aplicação da legislação municipal e federal ao presente certame, revela-se desprovida de respaldo fático ou jurídico. Desde a publicação do Edital, constava de forma clara, expressa e acessível a todos os interessados que a licitação seria regida, dentre outros diplomas normativos, pela Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municipal nº 2.598/2023 e pela Lei Complementar Federal nº 123/2006, o que afasta qualquer pretensão de surpresa ou de ausência de publicidade quanto aos critérios aplicáveis ao julgamento. (...)

A Lei Municipal nº 2.598/2023, atualmente objeto de impugnação na representação apresentada pela empresa CANZI E KNEBEL CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA, foi concebida com absoluto rigor técnico-legislativo e encontra-se em plena consonância com a legislação federal de regência, notadamente com a Lei Complementar nº 123/2006 e com a Lei Federal nº 14.133/2021, que disciplinam, respectivamente, o tratamento jurídico diferenciado às micro e pequenas empresas e o regime jurídico das licitações e contratos administrativos no âmbito da Administração Pública.

Sua elaboração decorreu do legítimo exercício da competência legislativa conferida aos Municípios pelo art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, que os autoriza a legislar sobre assuntos de interesse local, especialmente quando relacionados à promoção do desenvolvimento econômico e social de sua coletividade e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, como é o caso. (...) É extremamente relevante pontuar que a mesma Lei Complementar nº 123/2006, que embasa a Lei Municipal, deu a autonomia para os Estados e os Municípios legislarem com referência as condições mais favoráveis à microempresa e empresa de pequeno porte. (...)

No presente caso, porém, a empresa Representante, sediada no Município de Realeza/PR, não está submetida a qualquer tratamento discriminatório por parte do Município de Santa Izabel do Oeste. Ocorre que, conforme se verifica, o Município de Realeza não adota política normativa que conceda benefícios equivalentes às empresas sediadas em Santa Izabel do Oeste. Assim, a ausência de reciprocidade inviabiliza, por força do próprio comando legal municipal, a extensão da margem de preferência à Representante. Tal mecanismo, longe de configurar ofensa à isonomia, consagra-a em sua forma mais genuína, ao condicionar o benefício ao mútuo reconhecimento institucional entre os entes envolvidos, em conformidade com a boa-fé administrativa, a razoabilidade e a lógica da cooperação federativa. (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em suma, a margem de preferência aplicada pela Administração Pública Municipal configura instrumento de indução econômica legítimo, amparado por norma federal de hierarquia superior e por lei municipal específica, representando uma ação institucional voltada à consolidação do mercado local, à valorização das empresas da região e à obtenção de benefícios diretos e indiretos à coletividade. Não há, pois, qualquer traço de irregularidade, ilegalidade ou inconstitucionalidade na medida adotada, a qual reflete, em verdade, o uso racional e responsável das prerrogativas legais conferidas à Administração Pública na promoção do desenvolvimento econômico e social local.

O Município de Santa Izabel do Oeste, no exercício legítimo de sua competência constitucional prevista no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, instituiu, por meio da Lei Municipal nº 2.598/2023, a Política Municipal de Contratações Públicas, conhecida como "Programa Compras Izabelense", com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social local por meio da utilização racional do poder de compra estatal. A norma representa uma ação de planejamento público voltada à valorização das microempresas e empresas de pequeno porte sediadas no município, inserindo-se no contexto de políticas públicas estruturadas e orientadas pelo interesse coletivo.

Adiante, através do Despacho nº 540/25 (peça 13), foi recebida a representação, vez que preenchidos os requisitos dos artigos 30 e 34 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e dos artigos 275 a 277, do Regimento Interno. Houve, no entanto, o não acolhimento do pedido liminar de suspensão do certame, com fulcro no art. 276, §§ 3º e 5º do Regimento Interno, para se evitar prejuízos e responsabilizações.

Intimado para defesa de mérito, o gestor municipal manifestou-se à peça 25. Em síntese, o Município representado alegou que a Lei Municipal nº 2.598/2023, editada no âmbito da competência legislativa suplementar do Município de Santa Izabel do Oeste, regulamentou a aplicação da margem de preferência em favor de MEs e EPPs sediadas no território municipal, observando integralmente os parâmetros da LC nº 123/2006. Em especial, o art. 17 da legislação municipal estabeleceu condições objetivas para o exercício do direito de preferência, fixando:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(i) o limite de 10% do melhor preço válido; e (ii) a exigência de sede no Município há pelo menos um ano.

Também, enfatiza que a edição da Lei Municipal nº 2.598/2023 decorre de um diagnóstico socioeconômico da realidade local, em que se constatou a necessidade de medidas concretas para fortalecer o setor produtivo municipal, ampliar a base de arrecadação e reduzir os índices de evasão de divisas para outras localidades. A aplicação da margem de preferência estabelecida no art. 17 da referida norma visa, em tese, conferir competitividade mínima a empresas locais que, embora capacitadas tecnicamente, enfrentam limitações estruturais diante de concorrentes de maior porte e capital.

Por sua vez, apresenta a figura do Programa “Compras Izabelense”, instituído pela Lei nº 2.598/2023, o qual busca materializar uma política pública permanente de valorização do mercado local, alinhada ao planejamento estratégico da gestão municipal e em consonância com o Estatuto Nacional da Microempresa. Defende, ainda, que a promoção do desenvolvimento econômico e social local, princípio destacado pelo Relator do Prejulgado nº 27, é uma diretriz de alta densidade normativa. Trata-se de um dever constitucional dos entes federados, especialmente dos municípios, cuja proximidade com os cidadãos impõe o desenho de ações concretas voltadas à inclusão produtiva e ao fortalecimento da economia territorial.

Alegou, mais uma vez, que a aplicação da margem de preferência prevista na Lei Municipal nº 2.598/2023 observa não apenas os requisitos formais estabelecidos no § 3º do art. 48 da LC nº 123/2006, como também afasta, de forma objetiva e comprovada, as hipóteses impeditivas descritas no art. 49 da referida norma.

Com relação à justificativa técnica detalhada, o Município menciona que a aplicação da margem de preferência de até 10% está prevista no art. 17 da Lei Municipal nº 2.598/2023 e favorece a arrecadação tributária do próprio Município, por meio da incidência direta do ISSQN, do recolhimento de taxas locais e da manutenção de estruturas econômicas internas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com a manifestação, foram juntados às peças 26 a 45 cópia do processo licitatório e documentos condizentes às empresas participantes.

Encaminhados os autos à Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar - CAIS para manifestação, a unidade técnica exarou a Instrução 279/25 (peça 57) em que concluiu pela procedência da representação, com a anulação do critério impugnado pela representante e a expedição de determinação legal.

Para prestar mais esclarecimento após a Instrução da CAIS, o Município acrescenta (peça 59) que o *procedimento licitatório foi regularmente homologado e, na sequência, formalizado o contrato administrativo, com fundamentação clara e robusta, especialmente para evitar a perda dos recursos federais vinculados ao Novo PAC.*

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, através do Parecer 648/25-2PC (peça 30), manifestou-se pela procedência da representação, com a anulação da aplicação da margem de preferência de 10% e a expedição de determinação à municipalidade nos termos da Instrução nº 279/25-CAIS.

Por fim, o Município apresentou nova manifestação complementar (peça 62), junto com outros documentos (peças 63 a 70), de forma que enfatiza seu compromisso em desenvolver políticas públicas pautadas pela eficiência, economicidade e transparência ao formalizar o contrato administrativo nº 202/2025 com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE/PR, que tem como objeto a prestação de serviços de apoio técnico especializado para auxiliar o Município na estruturação, implementação e acompanhamento da execução do Programa “Compras Izabelense”.

É o relatório.

Fundamentação

O ponto controvertido desta representação gira em torno da existência de cláusulas restritivas no edital da Concorrência Pública nº 02/2025, pois esse supostamente prevê a aplicação *de benefício de 10% de desconto sob o valor da proposta à empresa concorrente sediada no Município de Santa Izabel do Oeste.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Segundo os argumentos da representante, essa conduta viola diretamente os princípios da isonomia, competitividade, impessoalidade e da vantajosidade para a Administração, previstos na Lei nº 14.133/21. Também, busca demonstrar que o Prejulgado nº 27 do TCE/PR e os arts. 47 e 48, § 3º Lei Complementar nº 123/2006 abrem a possibilidade de previsão da margem preferencial de 10% (dez por cento), no entanto exigem justificativas específicas, o que, a seu ver, não ocorreu no edital do certame.

Ainda, alega a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.598/2023, que disciplina a Política Municipal de Contratações Públicas e dispõe, em seus arts. 17 e 19, margens de preferência na contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas no Município de Santa Izabel do Oeste/PR sem o estabelecimento de critérios.

Inicialmente, para melhor compreensão do contexto jurídico desta representação, convém explanar, brevemente, a sistemática legal prevista pela Lei Complementar nº 123/06, alterada pela Lei Complementar nº 147/14.

Essa recente alteração legal no Estatuto das Micro e Pequenas Empresas teve como objetivo a inserção de novas dimensões do desenvolvimento local ou regional, de forma sustentável e tecnológica, no ordenamento jurídico a partir da modificação do artigo 47¹. Desta feita, para a observância das peculiaridades locais e da singularidade econômica de cada ente, a Lei Complementar nº 123/06 abriu a possibilidade da edição de legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão de forma mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte.²

Também, almejando o fomento local, tornou-se obrigatória a realização das licitações nominadas doutrinariamente como 'diferenciadas'³, além da

¹ Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

² Art. 47, Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

³ Art. 48, inciso 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); II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

possibilidade de dar preferência à MPE local ou regional pagando até 10% do melhor preço válido, de forma justificada (art. 48, §3º)⁴.

Por sua vez, adentrando ao texto da Lei Municipal 2.598/2023 (por ora, superficialmente), esta norma é considerada, de acordo com a classificação das normas jurídicas, como uma lei específica do Município de Santa Izabel do Oeste que *estabelece normas de interesse local sobre licitações e contratos administrativos para a Administração Pública direta e indireta* e que tem como diretriz a Lei Federal nº 14.133/2021, constitucionalmente vista como norma geral de licitação e contratação, de observância obrigatória pelas administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios⁵.

Em seu capítulo intitulado 'Das medidas de incentivo ao desenvolvimento local', a supracitada lei tratou de regular ações municipais fundamentadas e justificadas na Política Municipal de Contratações Públicas, em razão do relevante interesse local, com foco especial no tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, utilizando-se, neste cenário, as diretrizes da Lei Complementar nº 123/06, editada como normas gerais com vigência e obrigatoriedade no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

De conhecimento do exposto, retorno aos fatos administrativos da Concorrência Pública nº 02/2025 (licitação representada). De início, observa-se que a decisão de homologação da licitação (peça 34, fls. 10 e 11) declarou a empresa de pequeno porte Piccoli & Bohler como vencedora, mesmo que classificada em segundo lugar após a fase de proposta, em virtude da aplicação do disposto no art. 17 da Lei Municipal nº 2.598/2023, que concede às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) sediadas em Santa Izabel do Oeste uma margem de preferência de até 10%, tornando a microempresa Canzi & Knebel (empresa com proposta de melhor preço) desclassificada por estar sediada no Município de

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

⁴Art. 48, § 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.

⁵ Art. 22, XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Realeza/PR. Como parte da fundamentação da decisão, o Município considerou que *a aplicação da margem de preferência está plenamente amparada na Lei Municipal 2.598/2023, bem como na Lei Complementar 123/2006, sendo direito das empresas locais regularmente enquadradas como ME ou EPP.*

Ocorre que a aplicação dessa margem de preferência para as ME e EPP de Santa Izabel do Oeste como critério de desempate não foi discutida e nem está prevista no estudo técnico preliminar (peça 26, fls. 4 a 8) e no termo de referência (peça 26, fls. 16 a 24). Igualmente, não consta nenhuma justificativa técnica para fundamentar o objetivo central da tratativa diferenciada às ME e EPP locais durante o procedimento licitatório. O edital, por sua vez, apenas cinge-se em assegurar a preferência na contratação para as ME e EPP em relação àquelas empresas que não detenham essa condição, não mencionando o local de atuação e/ou sede da empresa como critério de diferenciação e nem a motivação técnica cabível para a restrição das empresas locais, como se pode ver das cláusulas abaixo:

12 JULGAMENTO DAS PROPOSTAS E DIREITO DE PREFERÊNCIA

12.13 Será assegurada, como critério de desempate, a preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte em relação àquelas empresas que não detenham essa condição.

12.13.1 Serão consideradas em situação de empate as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte iguais ou superiores em até 10% (dez por cento) àquela considerada mais bem classificada.

12.13.2 Ocorrendo o empate, na forma do item anterior, proceder-se-á da seguinte forma:

a) A microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar proposta de preço inferior àquela até então considerada a melhor oferta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos, após o encerramento da fase de lances, sob pena de preclusão;

b) Caso a microempresa ou empresa de pequeno porte convocada apresente proposta de preço inferior, esta será considerada a melhor oferta;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) Caso a microempresa ou empresa de pequeno porte convocada não apresente proposta de preço inferior, serão convocadas, na ordem classificatória, as demais microempresas ou empresas de pequeno porte que se enquadrem na situação de empate antes prevista, para o exercício de igual direito;

d) No caso de equivalência nos valores apresentados por mais de uma microempresa ou empresa de pequeno porte que se enquadrem na situação de empate antes prevista, será convocada primeiro para apresentar melhor oferta aquela que tenha tido o seu último lance recebido e registrado em primeiro lugar.

12.13.3 Caso nenhuma microempresa ou empresa de pequeno porte venha a ter sua proposta considerada a mais bem classificada pelo critério de desempate, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente mais bem classificada do certame.

12.13.4 Somente haverá aplicação do disposto nos itens acima quando a proposta originalmente mais bem classificada do certame não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

12.14 Caso esteja configurado empate em primeiro lugar, após a observância do direito de preferência disposto no item 12.13 ou inexistindo proposta de microempresas ou empresas de pequeno porte em situação de empate, será realizada disputa final entre os licitantes empatados, que poderão apresentar novo lance fechado.

Inclusive, como se pode ver do recorte editalício acima, o item 12.13.4 prevê expressamente que, caso a proposta mais bem classificada seja apresentada por uma ME ou EPP – o que se concretizou com a proposta da microempresa Canzi & Knebel -, não haverá a aplicação dos critérios de desempate dispostos na cláusula 12.13 e subitens.

E, como último ponto, observa-se, também, que o termo de referência e o edital foram omissos em demonstrar a adequação do procedimento licitatório às exigências mínimas ditas pelo art. 49 da Lei Complementar 123/06, que são:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) Presença de no mínimo, 3 (três) fornecedores competitivos classificados como microempresa ou empresa de pequeno porte sediada local ou regionalmente, que possam atender às exigências do ato convocatório;

b) Não se aplicam aos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, exceto nos casos previstos nos incisos I e II do artigo 24, da Lei 8.666/93; e

c) Não se aplicam, quando for desvantajoso à Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

Desta forma, deparo-me com duas irregularidades:

- falhas na fase de planejamento da licitação, tendo em vista que os documentos da fase interna (estudo técnico preliminar, termo de referência e edital) não contemplam a margem de preferência de até 10% às ME e EPP sediadas em Santa Izabel do Oeste, não apresentam a adequação do objeto, a realidade do mercado local e a política pública que justifiquem o tratamento diferenciado, como também não demonstram a existência de três ME e EPP locais/regionais e nem a vantajosidade à Administração na priorização dessas empresas.

O Município, em sua defesa, alega que a margem de preferência concedida às ME e EPP locais está presente na Lei Municipal nº 2.598/2023 e tem como objetivo a *execução do Programa Compras Izabelense (instituído pela Lei nº 2.598/2023), o qual materializa uma política pública permanente de valorização do mercado local, alinhada ao planejamento estratégico da gestão municipal e em consonância com o Estatuto Nacional da Microempresa.*

Ainda, discorre que nenhuma das hipóteses impeditivas do art. 49 da LC nº 123/2006 figurou-se na Concorrência Pública nº 02/2025, pois *o Município de Santa Izabel do Oeste conta, segundo dados atualizados do Sebrae/PR, com 419 empresas enquadradas como Microempresas e 53 como Empresas de Pequeno Porte, o que evidencia a expressiva presença de empreendimentos de menor porte em sua base econômica, além de que não houve qualquer comprovação, no caso concreto, de prejuízo ao interesse público decorrente da aplicação da margem de preferência.*

Contudo, os argumentos dispostos pelo Município não foram capazes de elucidar e afastar as deficiências do planejamento da licitação. O gestor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apenas citou que a margem de preferência às ME e EPP locais está prevista em texto normativo, no entanto não motivou a ausência da sua disposição nos documentos licitatórios.

Ainda que a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, em seu art. 3, traga ao ordenamento jurídico a presunção geral de conhecimento da lei, é certo que toda situação que configure desclassificação de uma proposta deve estar prevista no termo de referência ou projeto básico e, especialmente, no edital da licitação, pois este é a lei do certame e busca garantir a transparência e a isonomia entre os licitantes, evitando desclassificações arbitrárias.

Do mesmo modo, o Município buscou demonstrar em sua defesa uma justificativa prática⁶ para a escolha da exclusividade em favor ME e EPP locais, entretanto deixou de motivar sua omissão no procedimento licitatório, infringindo o art. 48, §3º da LC 123/06 e o entendimento consolidado desta Corte de Contas.

O TCE-PR, diante de igual prática restritiva em diversos municípios, editou o Prejulgado nº 27 em que normatiza a possibilidade, *mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório, de se realizar licitações exclusivas 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.*

Há, também, diversas decisões que expressam o entendimento predominante do TCE/PR pela imprescindibilidade de justificativa técnica, na fase de planejamento da licitação, que demonstre a peculiaridade do objeto e a forma como

⁶ a) Estrutura econômica e perfil empresarial local: I - O Município de Santa Izabel do Oeste é caracterizado por um perfil econômico fortemente baseado em micro e pequenos empreendedores, especialmente nos setores de construção civil, comércio e serviços, com destaque para a atuação de empresas familiares, cooperativas de mão de obra, e empreendimento com atuação restrita ao território municipal. Dados obtidos junto ao Sebrae (<https://datampe.sebrae.com.br/profile/geo/santa-izabel-do-oeste>) demonstram que: II – 419 empresas estão enquadradas como Microempresa; III – 53 empresas estão enquadradas como Empresa de Pequeno Porte; IV – Com dados do Sebrae de 2022, as empresas ME e EPP, entre obras de infraestrutura e construção de edifícios geraram 190 empregos, gerando impacto direto sobre a renda familiar e a arrecadação de tributos municipais (ISSQN, IPTU e taxas incidentes sobre alvarás e serviços);

b) Impacto fiscal e retorno orçamentário: I – A aplicação da margem de preferência não apenas favorece a inclusão de empresas locais no ciclo de compras públicas, como também resulta em incremento da arrecadação municipal. Empresas sediadas em Santa Izabel do Oeste recolhem ISSQN incidente sobre mão de obra local, além de contribuírem para a economia interna com a contratação de fornecedores regionais, aquisição de insumos, movimentação bancária e geração de empregos formais. II – Além disso, as compras e contratações públicas realizadas com prestadores locais resultam em redução do custo logístico para a Administração Pública e facilitam a fiscalização e o controle da execução contratual, aumentando a eficiência da gestão e diminuindo riscos de inadimplemento contratual – o que atende ao princípio da economicidade.

c) Fundamento normativo e institucional do Programa Compras Izelense: Como já destacado em tópico anterior, a própria Lei Municipal nº 2.598/2023 traz, em seu art. 7º e § 1º, os objetivos diretos e explícitos da política pública, com destaque para: I – A utilização do poder de compra como vetor de desenvolvimento; II – A circulação de recursos no território local; III – A redução das desigualdades sociais e distributivas por meio da inclusão dos empreendedores locais nas licitações públicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a licitação será necessária para o atingimento de metas e a execução de ações de uma política pública municipal concreta que vise o desenvolvimento econômico e/ou a inovação tecnológica:

Representação da lei nº 8.666/93. Pregão eletrônico. Aquisição de computadores. Ausência de justificativa para contratação preferencial de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente. Pareceres uniformes. Pela procedência parcial com expedição de determinação.

(...)

No caso em exame, não foi possível localizar – seja no edital ou no Termo de Referência – a justificativa para restrição geográfica indicada no certame. Observa-se, tão somente, a alegação genérica de que o item 5.2 do edital teria o condão de fomentar o desenvolvimento local. Como bem destacado pela unidade técnica, a municipalidade não trouxe qualquer justificativa capaz de demonstrar que a preferência quanto à aquisição de computadores junto a empresas sediadas naquela localidade está amparada na existência de planejamento estratégico, plano de ação, projeto de inovação tecnológica ou alguma política específica voltada ao desenvolvimento econômico e social na localidade. Ainda, ressaltou a unidade técnica que a generalidade do argumento de justificativa está presente até mesmo no contraditório apresentado a esta Corte, quando o ente representado informa que a justificativa é a Lei Complementar Federal, bem como Decreto Municipal. Por todo exposto, reputo a Representação procedente quanto a este ponto, cabendo determinação para que o Município de Rebouças, em seus próximos certames, observe o conteúdo do Prejulgado nº 27 desta Corte de Contas e do artigo 48, §3º da Lei Complementar nº 123/06, abstendo-se de justificar de forma genérica a contratação preferencial de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente. (...)

Trata-se do benefício previsto no artigo 48, § 3o da Lei supracitada, que dispõe que a Administração poderá, desde que previsto em Edital e devidamente justificado, destinar preferência às pequenas empresas com sede local ou regional, desde que o valor oferecido pela pequena empresa local ou regional não seja superior a 10% ao menor valor apresentado. Ou seja, com esta regra,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

permite-se à Administração pagar valor a maior para contratar localmente ou regionalmente.

Assiste razão à unidade técnica ao pugnar que a justificativa para aplicação de margem de preferência deve ter por parâmetro a busca de pelo menos um dos objetivos dispostos no artigo 47, caput, da Lei Complementar n.º 123/2006: a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

(REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 n.º 563222/2023, Acórdão n.º 446/2024, Tribunal Pleno, Rel. IVAN LELIS BONILHA, julgado em 26/02/2024, veiculado em 11/03/2024 no DETC)

Consulta. Resposta somente à primeira pergunta, que já abarca o tema da segunda pergunta. A previsão de cláusula de limitação geográfica deve ser utilizada como medida excepcional, em observância ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e à Nova Lei de Licitações, e devidamente justificada na fase de planejamento da contratação de clínica de raio-x, observadas as normativas e políticas sanitárias. Somente nas situações em que o objeto a ser contratado exija a delimitação territorial é que será possível a restrição editalícia de cunho geográfico. Não é possível o edital de licitação ou de credenciamento exigir que os licitantes possuam clínica ou estabelecimento de saúde instalado no município para participar do certame. O edital somente pode exigir a efetiva instalação de clínicas ou estabelecimentos como requisito para assinatura dos contratos, em observância ao princípio da competitividade, no caso de adoção da licitação, e ao princípio da igualdade, no caso de adoção do credenciamento. A harmonização desses princípios com o princípio da contratação mais vantajosa, visando à efetivação do interesse público primário de prestação de saúde à população orienta a exigência de instalação de clínicas de raio-x na localidade visada pelo edital no momento da assinatura do contrato, bem como o estabelecimento de tempo hábil aos futuros contratados para providenciarem as instalações da clínica e iniciarem a execução dos serviços, observado sempre o interesse público primário de prestação dos serviços de saúde.

Preliminarmente, convém destacar que as contratações que estabeleçam restrições à competitividade são permitidas pela Constituição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Federal e pela Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, desde que, conforme destacado tanto pela CGM quanto pelo MPC2, tal restrição seja relevante ou pertinente para o objeto específico do contrato e sejam apresentadas as devidas justificativas, realizadas através de estudos e pesquisas na fase preparatória da licitação, visando adequar o princípio da competitividade com o princípio da contratação mais vantajosa para a Administração, tendo em vista se tratar de medida excepcional na realização de licitações.

(CONSULTA n.º 6050/2024, Acórdão n.º 1825/2025, Tribunal Pleno, Rel. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, julgado em 14/07/2025, veiculado em 24/07/2025 no DETC)

Conquanto o Município tenha discorrido nos autos desta representação a existência do Programa “Compras Izabelense” e o retorno orçamentário e fiscal que a contratação de empresas locais poderá impactar, foi realizado de forma tardia e inadequada, tornando-se ineficiente frente ao momento em já se encontra a licitação (homologada e com contrato formalizado).

Da mesma forma, o contrato firmado com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE/PR para aprimorar e melhor implementar o Programa “Compras Izabelense”, embora importante para o desenvolvimento municipal, é posterior à homologação e à adjudicação do objeto da Concorrência Pública n.º 02/2025 e não afasta as irregularidades identificadas durante o processo licitatório, servindo apenas para demonstrar a iniciativa prospectiva e a boa-fé do Município.

Como último ponto desta irregularidade, a defesa da entidade também não justificou a ausência de um estudo pormenorizado do cenário municipal, do quantitativo de ME e EPP existentes e da vantajosidade da contratação durante a fase de planejamento da concorrência.

De acordo com o entendimento desta Corte de Contas, após o início do procedimento licitatório, na fase interna da licitação, elabora-se o Termo de referência ou Projeto Básico, verifica-se a modalidade de licitação que será adotada,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a separação do objeto por item ou lote⁷ e, por fim, analisa-se, item a item ou lote a lote, a aplicação do artigo 49 e, na sequência, o artigo 48⁸. Assim, o Ente deve verificar se o procedimento licitatório que está abrindo se trata de alguma destas hipóteses, caso em que não aplicará o tratamento diferenciado, relativo às licitações exclusivas ou com cotas exclusivas as MPEs, e seguirá o procedimento normal garantindo-se a participação de quaisquer empresas, independentemente de seu porte⁹.

Por sua vez, a análise da vantajosidade quanto ao aspecto econômico deverá ser realizada na fase interna da licitação e deverá ser feita através da pesquisa de preço de mercado do objeto que está se adquirindo. Disto decorre que a pesquisa de preço deve levar em consideração o mercado, em sua ampla concorrência, abrangendo preços praticados tanto por grandes empresas quanto por MPE.

Desta forma, o preço enquadrado dentro da margem de preferência deve ser compatível com a realidade do mercado, a qual deve ser auferida com cautela, devendo ser evitada a prática comum de realizar estimativa de orçamento unicamente com base em pesquisa de preços efetuada com potenciais interessados na licitação, pois determinadas empresas potencialmente interessadas no certame são excluídas em razão de seu porte.¹⁰

- Descumprimento do item 12.13.4 do edital ao desclassificar a microempresa Canzi & Knebel, empresa de melhor proposta, em razão da sua sede.

Em que pese o descumprimento do item 12.13.4 do edital não tenha sido arguido na inicial da representação e, por isso, não tenha sido objeto de contraditório, a conduta dos agentes da licitação, identificada durante a instrução processual, revestiu-se de um caráter restritivo e não isonômico, em prejuízo ao regular andamento do certame.

⁷ Referências interpretativas: Súmula 247, TCU; Orientação Normativa nº. 47, AGU; orientação da SLTI; TCE/TO, Resolução nº 181/15-P; TCE/MT, Consulta nº 17/15; TCE/PR, Acórdão nº 877/16.

⁸ Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Escola de Gestão Pública. Controle externo: coletânea de artigos nas diversas áreas da administração pública, 2016, página 203.

⁹ Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Escola de Gestão Pública. Controle externo: coletânea de artigos nas diversas áreas da administração pública, 2016, página 205.

¹⁰ TCE/PR. Consulta nº 88672/15. Acórdão nº 877/2016-Plenário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Amplamente conhecido no âmbito jurídico brasileiro, o princípio da vinculação ao edital justamente defende que as regras editalícias, consideradas em conjunto como verdadeira lei interna da licitação, vinculam tanto a Administração como os candidatos participantes e exigem que a marcha procedimental se dê em estrita observância aos parâmetros e requisitos mínimos previstos no edital.

A decisão do gestor municipal de desclassificar a empresa Canzi & Knebel por não estar sediada em Santa Izabel do Oeste-PR, mesmo que apresentado a melhor proposta e se enquadrar como microempresa, utilizou-se de critério de desempate quando já não havia empate ficto, segundo o estabelecido pelo item 12.13.4¹¹.

Sendo assim, entendo que a desclassificação da microempresa foi discricionária, sem atentar-se à segurança jurídica e à transparência do certame.

- A incompatibilidade dos arts. 12, 13, § 1º, 14, 17 e 19 da Lei Municipal nº 2.598/23 com as regras gerais previstas na Lei Federal nº 14.133/21 e na Lei Complementar Federal nº 123/06.

Sobre o tema da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.598/23 – tangenciado na inicial da representação -, primeiramente, resalto que o exame aqui feito será essencialmente expositivo, balizado pelos limites do controle de constitucionalidade desta Corte de Contas impostos pela Súmula 347-STF¹².

De partida com artigos 12, 13 e 14¹³ da citada lei, percebe-se que são essencialmente uma transcrição das licitações diferenciais previstas nos incisos I, II e III do art. 48 da LC 123/06, porém inovam ao acrescentar exclusividade às microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas no Município de Santa Izabel do Oeste.

¹¹12.13.4 Somente haverá aplicação do disposto nos itens acima quando a proposta originalmente mais bem classificada do certame não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

¹² O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

¹³ Art. 12 A Administração deverá realizar licitação destinada exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas no Município de Santa Izabel do Oeste/PR, nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Art. 13 § 1º A exigência de subcontratação de que trata o caput deste artigo poderá limitar-se a microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas no Município de Santa Izabel do Oeste/PR, hipótese em que o licitante terá direito à margem de preferência, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Art. 14 Nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, a Administração deverá reservar cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas no Município de Santa Izabel do Oeste/PR, na forma dos arts 12 e 15 desta Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O legislador municipal fundamentou sua escolha da criação dessas restrições na competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, prevista no art. 30, inciso I da Constituição Federal. Em tese, são benefícios que servem para consolidar a Política Municipal de Contratações Públicas, junto com o Programa "Compras Izabelense".

Acontece que, primeiramente, a Lei Municipal nº 2.598/23, quando institui o Programa "Compras Izabelense", prevê seus objetivos e suas diretrizes de forma genérica e de difícil mensuração, sem apresentar a situação específica a qual o Município enfrenta e sem correlacionar a essencialidade das restrições à Administração local:

Art. 7 São objetivos do programa:

I - a utilização do poder das contratações da Administração Pública municipal como vetor do desenvolvimento econômico e social local e regional;

II - o planejamento dos gastos públicos;

III - a geração de externalidades positivas, como o incentivo à Microempresa e à Empresa de Pequeno Porte, o fomento aos empreendedores locais, bem como a circulação e a manutenção de verbas provenientes do orçamento público dentro do território municipal;

IV - a ampliação da eficiência das políticas públicas e dos serviços públicos;

V - o incentivo à inovação tecnológica e à geração de emprego e renda no âmbito municipal e regional.

Art. 8º São diretrizes do programa:

I - Instituir o plano estratégico das contratações no âmbito da Administração Pública municipal, por meio de uma visão proava, multidimensional e que envolva todo o ciclo da contratação;

II - inovar os processos de gestão, buscando mais agilidade, eficiência e transparência no trato dos recursos públicos destinados às contratações públicas, promovendo a padronização dos produtos e serviços, avanços tecnológicos, treinamento e qualificação dos servidores envolvidos, ampliação dos prazos e meios de divulgação das contratações públicas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III - buscar o aprimoramento contínuo do programa, incluindo o compartilhamento de informações gerais sobre as contratações públicas municipais com os fornecedores locais, instituindo parcerias com entidades de representação empresarial, cooperativas e associações, tendo como finalidade a ampliação e a qualificação das contratações locais e regionais;

IV - criar mecanismos para fomentar e facilitar a participação de fornecedores locais nas contratações públicas.

Quando o legislador municipal edita uma lei e invoca a competência do interesse local deve levar em consideração o interesse que diz respeito mais diretamente às necessidades imediatas da população local e deve torná-las claras no texto normativo. Entende-se que a competência municipal estipulada nos incisos do artigo 30 da CR/88 é atraída por situações determinadas em que o interesse local esteja de forma preponderante e especificamente envolvido.

Em segundo lugar, ressalta-se que a competência municipal para legislar sobre o interesse local deve observar os limites constitucionalmente traçados para que não adentre nas competências legais dos demais entes. Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal reconhece a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar à legislação federal e estadual, conforme o artigo 30, I e II, da Constituição Federal, desde que não contrariem normas gerais federais¹⁴.

Com essa premissa, denota-se que os 12, 13, §1 e 14 conflitam com a Lei n 14.133/2021 (norma geral de licitações e contratos públicos), a qual veda ao agente público estabelecer “preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes” (art. 9º, “b”) e prevê a possibilidade de se utilizar de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra, desde que não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar (art. 25, § 2º).

¹⁴ STF. RE 1511470 AgR, Relator(a): FLÁVIO DINO, Primeira Turma, julgado em 02-12-2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comportam-se da mesma forma os artigos 17 e 19 da Lei Municipal nº 2.598/23, os quais implementam margem de preferência às ME e EPP sediadas no Município de Santa Izabel do Oeste/PR, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. O legislador municipal buscou reproduzir o art. 48, § 3 da LC 123/06, porém modificou a abrangência do benefício e retirou o termo “justificadamente”. Explico.

Em uma análise sistemática do art. 48, § 3 da LC 123/06, observa-se que a margem de preferência prevista é aplicável às licitações exclusivas para micro e pequenas empresas até R\$ 80.000 (oitenta mil reais), bem como para licitação que tenha previsão de cotas para participação de microempresas e nas licitações que exijam a subcontratação de micro e pequenas empresas. Ou seja, segundo a aludida legislação, esse benefício não é aplicável nas licitações de grande porte, em que não exista previsão de instituição dos mencionados benefícios para micro e pequenas empresas.

Por meio da Consulta nº 88672/15, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná salientou a existência de quatro condições mínimas para utilização da margem de preferência do art. 48, § 3, as quais devem ser preenchidas cumulativamente, como veremos abaixo:

A justificativa para aplicação de margem de preferência deve ter por parâmetro a busca de ao menos um dos objetivos dispostos no caput do artigo 47 da Lei Complementar nº 123/2006: promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. Ademais, a margem de preferência somente poderá ser aplicada quando as seguintes condições forem cumulativamente preenchidas:

(i) o benefício esteja expressamente previsto no ato convocatório, caso em que a Administração será obrigada a contratar a microempresa ou empresa de pequeno porte local ou regional que oferecer o melhor preço, se dentro da margem de preferência e se o valor ofertado espelhar a realidade do mercado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(ii) a microempresa ou empresa de pequeno porte tenha efetivamente participado do certame e oferte durante o procedimento licitatório preço superior ao menor ofertado, porém dentro da margem de preferência;

(iii) trate-se de licitação diferenciada (licitações de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), ou na parte referente à cota de até 25% do objeto a ser contratado); e

(iv) o preço enquadrado dentro da margem de preferência seja compatível com a realidade do mercado, a qual deve ser auferida com cautela, devendo ser evitada a prática comum de realizar estimativa de orçamento unicamente com base em pesquisa de preços efetuada com potenciais interessados na licitação, pois determinadas empresas potencialmente interessadas no certame são excluídas em razão de seu porte.

Ocorre que os artigos 17 e 19 da Lei Municipal nº 2.598/23 inovam ao expandir a utilização dessa margem de preferência nas licitações não exclusivas, sem cota reservada e, quando instituída cota reservada, também será aplicada na cota de ampla concorrência:

A margem de preferência na contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas no Município de Santa Izabel do Oeste/PR, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido, respeitará as seguintes regras:

I - aplica-se o disposto neste argo nas situações em que as ofertas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sediadas no Município de Santa Izabel do Oeste/PR sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores ao menor preço válido extraído das propostas apresentadas **por todos os licitantes, incluindo as licitações exclusivas de que trata o art. 12 desta Lei, quando aplicável o disposto no inciso I do caput do art. 16 desta Lei;**

II - a microempresa ou a empresa de pequeno porte sediada no Município de Santa Izabel do Oeste/PR melhor classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora da licitação ou dentro do limite percentual da margem de preferência estabelecido no inciso I deste argo, situação em que será adjudicado o objeto em seu favor;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III - na hipótese da não contratação da microempresa ou da empresa de pequeno porte sediada no Município de Santa Izabel do Oeste/PR, serão convocadas as remanescentes que forem sediadas em outros Municípios, na ordem classificatória, para o exercício do direito de preferência de que trata o art. 45 da Lei Complementar nº 123, de 2006;

IV - no caso de equivalência dos valores apresentados por microempresas e empresas de pequeno porte sediadas no Município de Santa Izabel do Oeste/PR, será oportunizada mais uma rodada de lances, fechados entre elas e, persistindo o empate, será realizado sorteio para a declaração do licitante vencedor;

V - **a margem de preferência prevista neste argo, nas licitações a que se refere o art. 14 desta Lei, será aplicada tanto na cota reservada como na cota de ampla concorrência;**

VI - quando houver propostas beneficiadas com as margens de preferência para produto nacional em relação ao produto estrangeiro previstas no art. 26 da Lei nº 14.133/2021, o benefício previsto neste argo será aplicado exclusivamente entre as propostas que fizerem jus às margens de preferência, de acordo com os Decretos Federais aplicáveis, observado o limite de 20% (vinte por cento) estabelecido pela Lei nº 14.133/2021.

Da mesma forma, os artigos 17 e 19 da Lei Municipal nº 2.598/23 modificam o teor do art. 48, § 3 ao deixar de exigir a justificativa técnica para a aplicação de margem de preferência, o que claramente destoa dos ditames da LC 123/06 e do entendimento desta Corte de Contas. Já foi discutido nessa decisão, porém repiso, que o Prejulgado nº 27 do TCE-PR estabelece a possibilidade, *mediante expressa previsão em lei local, de se realizar licitações exclusivas a MEs e EPPS sediadas em determinado local ou região, em virtude da peculiaridade do objeto a ser licitado ou para implementação dos objetivos propostos no artigo 47 da LC nº 123/06, desde que isso seja devidamente justificado.*

É certo que retirar do texto normativo a obrigatoriedade da justificativa técnica plausível torna a margem de preferência um benefício genérico e padrão em todas as licitações, independentemente se sua aplicação em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

determinada licitação é plausível e essencial em virtude do objeto e/ou serviço almejado.

Inclusive, esse foi o cenário da Concorrência Pública nº 02/2025 (licitação objeto da representação). O Termo de Referência (peça 26, fls 16 a 24) prevê que a licitação abrange a ampla concorrência, sem cota reservada e sem exclusividade às ME e EPP, no entanto utiliza da margem de preferência do art. 17 (peça 34, fl. 10), sem apresentar nenhuma justificativa da sua adequação àquele procedimento – conforme previamente discorrido nesta decisão.

2 DA LEI 123/2006 – MICRO E PEQUENA EMPRESA

1



Prefeitura do Município
Santa Izabel do Oeste

CNPJ 76.265.715/0001-42

FONE: (46) 3542-1360 - e-mail: prefisio@gmail.com

Rua Acácia, 1317 - CEP 85650-000 - Santa Izabel do Oeste - Paraná



MUNICÍPIO DE
SANTA IZABEL DO OESTE

17 de 458

(☒) ampla Concorrência
(☐) licitação com cota reservada para ME e EPP
(☐) licitação exclusiva para ME e EPP

Se a licitação for exclusiva para ME e EPP:

(☐) local
(☐) regional
(☒) sem restrição territorial

Considerando o cenário dos artigos supra comentados, em que pese o parágrafo único do art. 47 da LC 123 possibilite ao legislador estadual e municipal a edição de lei ou regulamento mais favorável à ME e EPP, o regramento constitucional impõe uma limitação a essas novas legislações (estaduais e municipais) mais favoráveis, pois elas apenas poderão inovar em regras específicas (não gerais), sob pena de ferir o preceito constitucional que restringe a competência privativa da União para tratar sobre regras gerais.

E, na lição de Marçal Justen Filho, a disciplina acerca dos critérios para participação dos procedimentos licitatórios e para posterior contratação se inclui no núcleo de certeza positiva do conceito indeterminado de norma geral sobre licitação. Afirma Marçal:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Assim, pode-se afirmar que norma geral sobre licitação e contratação administrativa é um conceito jurídico indeterminado cujo núcleo de certeza positiva compreende a disciplina imposta pela União e de observância obrigatória por todos os entes federados (inclusive da Administração indireta), atinente à disciplina de: (a) requisitos mínimos necessários e indispensáveis à validade da contratação administrativa; (b) hipóteses de obrigatoriedade e de não obrigatoriedade de licitação; (c) requisitos de participação em licitação; (d) modalidades de licitação; (e) tipos de licitação; (f) regime jurídico de contratação administrativa.”¹⁵

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná também já expressou seu entendimento sobre a irregular existência de leis municipais que, a pretexto de ampliar os benefícios da LC 123/06, extrapolam sua competência legislativa local e invadem a competência federal para editar normas gerais de licitações e contratos:

Consulta. Licitações e contratos. Tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte. Disponibilização de processos licitatórios na internet. Reajustes por apostilamento. Conhecimento em parte. Resposta.

Concordo, assim, com as suficientes ponderações do Órgão Ministerial, as quais adoto como razões de decidir, no sentido de que “excede a competência suplementar dos entes locais, ainda que a pretexto de ampliar benefícios previstos a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, alterar a forma pela qual as despesas públicas são processadas, matéria indiscutivelmente afeta ao direito financeiro, sob pena de se usurpar a competência da União para legislar sobre normas gerais”. Nessa esteira, respondo ao quesito (d): extrapola a competência legislativa local a instituição de preferências que alterem a ordem legal de pagamento dos débitos municipais, ainda que a pretexto de ampliar os benefícios da Lei Complementar nº 123/06.¹⁶

¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14. Ed., São Paulo: Dialética, 2010, p. 16.

¹⁶ CONSULTA n.º 323786/2019, Acórdão n.º 2210/2022, Tribunal Pleno, Rel. IVAN LELIS BONILHA, julgado em 26/09/2022, veiculado em 05/10/2022 no DETC.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na mesma linha, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, julgou inconstitucional a Lei Municipal nº 2.473/2022 do Município de Santa Cruz das Palmeiras por violar o princípio constitucional da isonomia ao estabelecer distinções ou preferências nas licitações e contratações realizadas pela Administração Pública:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 2.473, de 25 de novembro de 2022, do Município de Santa Cruz das Palmeiras, de iniciativa parlamentar, dispondo "sobre a preferência do comércio e de prestadores de serviço locais sobre situações em que haja dispensa ou inexigibilidade de licitação, e dá outras providências". Violação à competência legislativa privativa da União. Impossibilidade de lei municipal dispor sobre a preferências de licitantes em razão de sua sede ou domicílio. Competência legislativa da União para disciplinar normas gerais de licitação (art. 22, XXVII, CF/88 c.c. art. 144 CE/SP). Violação da separação de poderes. Competência do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal (art. 5º, caput, da Constituição Federal e arts. 5º e 47, incs. II, XIV e XIX, "a", ambos da Constituição Paulista). Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação Direta julgada procedente.¹⁷

Portanto, não resta dúvidas acerca da incompatibilidade dos artigos 12, 13, §1, 14, 17 e 19 da Lei Municipal nº 2.598/23 com a Lei Federal nº 14.133/21 e a Lei Complementar Federal nº 123/06 ante a inobservância dos princípios da legalidade, moralidade e competitividade nas licitações e contratos públicos. No entanto, a competência desta Corte de Contas para o reconhecimento da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo sofreu restrições após o recente entendimento do STF sobre a recepção, pela Constituição de 1988, da Súmula 347.

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha reafirmado a sua compatibilidade, o novo entendimento prevê aos Tribunais de Contas a possibilidade

¹⁷ TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2285448-54.2022.8.26.0000; Relator (a): Fábio Gouvêa; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/05/2023; Data de Registro: 18/05/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de afastar (*incidenter tantum*) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria) apenas quando imprescindível para o exercício do controle externo.

Então, nesses casos em que o controle de constitucionalidade transpassa a competência do Tribunal de Contas, encaminha-se cópia do processo ao Ministério Público do Estado do Paraná, o qual possui legitimidade ativa, por seu Procurador-Geral, para a análise do texto normativo frente às leis estaduais, à Constituição Estadual e às normas de reprodução obrigatória pelos Estados da Constituição Federal. E assim deve ser feito com a Lei nº 2.598/23 do Município de Santa Izabel do Oeste.

Por fim, coaduno com o posicionamento da CAIS e do MPC pela procedência dos argumentos iniciais desta representação, entretanto, divirjo apenas quanto à anulação da margem de preferência impugnada e dos atos posteriormente decorrentes no âmbito da Concorrência Pública nº 02/2025, com readequação do certame.

Conforme discorrido pela defesa à peça 59, a Concorrência Pública nº 02/2025 já foi homologada e, na sequência, foi formalizado o contrato administrativo. Em consulta própria ao portal da transparência do Município, verifiquei que, de fato, em 26/maio/2025 foi firmado o contrato nº 171/2025 com a microempresa Piccoli & Bohler Empreendimentos Imobiliários LTDA.

Em que pese o portal da transparência não disponibilizar informações sobre a situação da obra, o percentual da execução, as medições e os documentos de eventual liquidação, presume-se que o contrato firmado, vigente há cinco meses, já tenha iniciado sua execução. Olhando para o viés da empresa, é certo que a eventual interrupção da obra em questão implicaria prejuízos operacionais, como a desmobilização e possível deterioração das instalações e equipamentos, e, principalmente, financeiros.

Deve-se atentar, também, ao chamado dano reverso, ou seja, o prejuízo concreto e imediato que poderá advir não à Administração contratante, mas à coletividade, destinatária final dos serviços públicos, caso haja interrupção abrupta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da execução do contrato. O adiamento da execução da obra em questão implicaria, possivelmente, no comprometimento da continuidade e da qualidade da oferta dos serviços essenciais de saúde pública.

A Lei nº 14.133/2021 certamente ressalta, em seu artigo 147, a necessidade da análise do interesse público envolvido e dos impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto licitado.

Portanto, não se torna adequada ao caso a proposta de anulação, em cadeia, da margem de preferência e dos atos consecutivos, a fim de que não se imponha aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades, sejam desproporcionais, conforme dispõe o art. 21, parágrafo único, do Decreto-lei nº 4.657/1942.

Em face de todo o exposto, voto:

- Pelo conhecimento e pela parcial procedência desta Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação;
- Pela emissão de recomendações ao Município de Santa Izabel do Oeste para que:

a) Atente à ordenança legal dos artigos 47, 48, § 3º e 49 da Lei Complementar Federal nº 123/06 em seus futuros procedimentos licitatórios em que pretenda restringir a competição às ME ou EPP situadas local ou regionalmente, de modo que observe a integralidade das prescrições contidas no Prejulgado nº 27, notadamente quanto à realização de planejamento público detalhado, à apresentação de justificativa técnica e ao estudo do cenário local, com indicação em edital, concluindo de que forma tal limitação, para essa licitação em específico, efetivamente propiciaria o desenvolvimento local e regional;

b) Atente ao princípio da vinculação ao edital previsto no art. 5 da Lei Federal nº 14.133/21, a fim de que não descumpra nas futuras licitações as cláusulas e os itens estabelecidos para o certame;

c) Revise a legislação local que trata da aplicação de margens de preferência em procedimentos licitatórios, tais como a Lei Municipal nº 2.598/2023, promovendo sua adequação aos parâmetros fixados na Lei nº 14.133/2021, na Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Complementar nº 123/2006, bem como aos entendimentos consolidados por esta Corte de Contas, especialmente os delineados no Prejulgado nº 27 do TCE-PR, de modo a assegurar a compatibilidade normativa e a observância aos princípios da isonomia, legalidade, competitividade e a efetividade das políticas públicas de fomento às micro e pequenas empresas, com respaldo técnico e jurídico.

- Pelo encaminhamento do inteiro teor deste processo ao Ministério Público Estadual para o exame da constitucionalidade da Lei Municipal nº 2.598/2023 e para a realização de medidas que entender cabíveis.

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:

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, julgar **PROCEDENTE EM PARTE** esta Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação;

II - **recomendar** ao Município de Santa Izabel do Oeste para que:

(i)atente à ordenança legal dos artigos 47, 48, § 3º e 49 da Lei Complementar Federal nº 123/06 em seus futuros procedimentos licitatórios em que pretenda restringir a competição às ME ou EPP situadas local ou regionalmente, de modo que observe a integralidade das prescrições contidas no Prejulgado nº 27, notadamente quanto à realização de planejamento público detalhado, à apresentação de justificativa técnica e ao estudo do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cenário local, com indicação em edital, concluindo de que forma tal limitação, para essa licitação em específico, efetivamente propiciaria o desenvolvimento local e regional;

(ii) atente ao princípio da vinculação ao edital previsto no art. 5 da Lei Federal nº 14.133/21, a fim de que não descumpra nas futuras licitações as cláusulas e os itens estabelecidos para o certame;

(iii) revise a legislação local que trata da aplicação de margens de preferência em procedimentos licitatórios, tais como a Lei Municipal nº 2.598/2023, promovendo sua adequação aos parâmetros fixados na Lei nº 14.133/2021, na Lei Complementar nº 123/2006, bem como aos entendimentos consolidados por esta Corte de Contas, especialmente os delineados no Prejulgado nº 27 do TCE-PR, de modo a assegurar a compatibilidade normativa e a observância aos princípios da isonomia, legalidade, competitividade e a efetividade das políticas públicas de fomento às micro e pequenas empresas, com respaldo técnico e jurídico;

III – encaminhar o inteiro teor deste processo ao Ministério Público Estadual para o exame da constitucionalidade da Lei Municipal nº 2.598/2023 e para a realização de medidas que entender cabíveis.

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, 6 de novembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente