



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 550507/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE QUINTA DO SOL
INTERESSADO: FERNANDO SYMCHA DE ARAÚJO MARÇAL VIEIRA,
LEONARDO LAZZARETTI ROMERO, LEONEL BENATTI
MENDONÇA, MUNICÍPIO DE QUINTA DO SOL
ADVOGADO /
PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 66/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações.
Município de Campo Quinta do Sol. Edital de
Pregão Eletrônico nº 15/2024. Tratamento
diferenciado a ME/EPP's. Exclusividade
territorial. Possibilidade. Prejulgado nº 27.
Pela improcedência da representação.

I - RELATÓRIO

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, nos termos do art. 170, §4º¹, da Lei Federal n.º 14.133/2021, formulada por **FERNANDO SYMCHA DE ARAÚJO MARÇAL VIEIRA** em face do **MUNICÍPIO DE QUINTA DO SOL** em razão de possíveis irregularidades constante no Edital de Pregão Eletrônico nº 15/2024 cujo objeto é o registro de preços, pelo prazo de 12 meses, para futura e eventual aquisição de pneus para os veículos da frota municipal no valor total estimado de R\$ 1.039.510,66 (um milhão, trinta e nove mil, quinhentos e dez reais e sessenta e seis centavos).

¹Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no [§ 3º do art. 169 desta Lei](#).
[...]

§ 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em síntese, defende-se a necessidade de retificação do certame em razão da violação ao princípio da competitividade e isonomia dispostos no art. 11º, II, da Lei Federal nº 14.133/2021², tendo em vista as seguintes irregularidades:

(a) Inconstitucionalidade da Regulamentação quanto à exclusividade de participação das empresas regionais:

(a.1) o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, através do julgamento da Consulta n. 017.752/2011-6, é no sentido de que não se deve restringir o universo de participantes às empresas sediadas no Estado em que estiver localizado o Órgão ou a entidade licitante quando for conferido o tratamento diferenciado previsto no inciso I do artigo 48 da Lei Complementar n. 123/2006, (fl. 4 da Peça nº 3); **(a.ii)** a Representada valeu-se da Lei Municipal nº 1.182/21 e da Lei Complementar nº 123/2006 para restringir o certame a participação de ME/EPP's regionais, sendo que a referida legislação não poderia ser aplicada ao caso concreto eis que deveria haver regulamentação de forma expressa e fundamentada (fl. 6 da Peça nº 3); **(a.iii)** Ao limitar o universo de participantes em procedimentos licitatórios àqueles que estejam localizados localmente, a Administração estabeleceu pressuposto de participação em licitação, matéria que, por merecer tratamento nacional uniforme, está abrangida na definição de normas gerais de licitação (fl. 6 da Peça nº 3) e **(a.iv)** ao restringir a abrangência da competição em procedimento licitatório – cuja universalidade na participação é pressuposto essencial de validade – a Administração invade campo legislativo de disciplina exclusiva da União, tornando inconstitucional a regulamentação por violação à repartição constitucional de competências (fl. 8 da Peça nº 3);

(b) Exclusividade de participação para empresas regionais. (b.i) a prioridade regional, como o nome já diz, garante prioridade de contratação às empresas sediadas local ou regionalmente em até 10% do melhor preço válido, sendo possível a participação das empresas com sede fora da região estabelecida. Já a exclusividade, sendo aplicada somente em casos que há regulamentação federal a autorizando, permite a participação apenas das empresas sediadas regionalmente, excluindo todas que não

² Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

[...]

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

possuem sede naquele local ou região (fl.8 da Peça nº 3); **(b.ii)** a limitação da participação do certame às empresas sediadas na região da COMCAM não encontra resguardo legal, visto que o Instrumento Convocatório somente está autorizado a conceder a prioridade de contratação às empresas sediadas regionalmente, não havendo qualquer regulamentação acerca da possibilidade de aplicação do procedimento exclusivo regional na legislação federal vigente (fl. 9 da Peça nº 3); **(b.iii)** é necessário que haja prévia regulamentação acerca da previsão quanto à preferência e exclusividade de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte regionais, sendo que inexistente tal normatização no âmbito federal, o que limita os legisladores locais ante a ausência de Decreto Federal acerca do tema (fl. 9 da Peça nº 3); **(b.iv)** o procedimento de contratação em apreço não observou as diretrizes constantes no Prejulgado nº 27 para fins de delimitação do critério geográfico (fl. 11 da Peça nº 3).

Ao final, o Representante requereu, cautelarmente, a suspensão da tramitação do Edital de Pregão Eletrônico nº 015/2024 eis que a abertura da fase de disputa estava agenda para o dia 14/08/2024 (fl. 15 da Peça nº 3).

Autos distribuídos por sorteio para a minha relatoria, conforme Termo nº 4610/24-DP (Peça nº 7).

Com fundamento nos artigos nº 32, I e XII, e 404 do Regimento Interno foi oportunizada ao jurisdicionado, mediante Despacho nº 965/24-GCAZ (Peça nº 8), a possibilidade de manifestação prévia ao exame do pleito cautelar, tendo sido requisitado, a título de diligência, a entrega de cópia integral do Processo Administrativo referente a fase interna e externa.

A Representada, por meio da Petição Intermediária nº 566080/24 (Peças nº 12 a 14), acostou os autos cópia do Processo Administrativo nº 107/2024 (Peça nº 14) e prestou os seguintes esclarecimentos: **(i)** não há que se falar em caráter restritivo do certame licitatório eis que a exclusividade de participação de MPE's sediadas em determinado local ou região é permitida desde que se realize mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório e em virtude da peculiaridade do objeto a ser licitado ou para implementação dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

objetivos propostos no artigo 47, da Lei Complementar n.º 123/2006, devendo, ainda, haver justificativa para tanto (fl. 2 da Peça nº 12); **(ii)** o edital prevê em seu Termo de Referência a exclusividade de participação de MPE's sediadas na região da COMCAM, havendo de previsão legal para tanto, conforme consta na Lei Municipal nº 1.182/2021 (fl. 3 da Peça nº 12); **(iii)** a escolha da realização de certame exclusivo para ME e EPP regionais da COMCAM tem por objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito regional, o que vai ao encontro dos ditames constantes do Estatuto Nacional de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, conforme justificativa detalhada no instrumento convocatório (fl. 4 da Peça nº 12) e **(iv)** o Prejulgado nº 27 deste Tribunal autoriza a realização de licitações regionais destinadas exclusivamente a ME/EPP's desde que exista lei local regulamentando o tema e previsão expressa no instrumento convocatório (fl. 4 da Peça nº 12).

A admissibilidade do feito deu-se mediante a expedição do Despacho nº 1000/24-GCAZ (Peça nº 16), tendo sido indeferido o pleito cautelar e determinada a citação do Prefeito Municipal de Quinta do Sol, Sr. Leonardo Lazzaretti Romero, e do Secretário Municipal de Administração, Sr. Leonel Benatti Mendonça.

Feitas as comunicações processuais (Peças nº 23 a 26), foram apresentadas alegações de defesa, nos termos da Petição Intermediária nº 770833/24 (Peças nº 28 a 30), tendo sido reafirmadas, em síntese, os argumentos suscitados na Petição Intermediária nº 566080/24 (Peça nº 12).

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), conforme Instruções nº 5060/24-CGM (Peça nº 19) e 5925/24-CGM (Peça nº 31), opinou pela improcedência da representação porquanto o Prejulgado nº 27-TCE/PR sedimentou entendimento pela possibilidade da limitação territorial e/ou municipal.

O Ministério Público de Contas (MPC) anuiu ao entendimento exposto pela CGM, concluído pela ausência de irregularidade e opinando pela improcedência da presente Representação da Lei de Licitações, consoante disposto nos Pareceres nº 678/24 - 1PC (Peça nº 20) e 926/24-1PC (Peça nº 31).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É a breve síntese processual.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Inexistindo questões preliminares a serem consideradas, passo a análise de mérito.

O Prejulgado nº 27 deste Tribunal prevê que a licitação exclusiva prevista no art. 48, I e II, da Lei Complementar n.º 123/2006³ não deve restringir-se, como regra, às pequenas empresas sediadas no município ou na região eleita pela administração licitante porquanto o comando é amplo e se aplica a todas ME/EPP's, independentemente de sua localização geográfica, sendo facultada a conjugação de tal benefício com a margem de preferência prevista no §3º do artigo 48 do Estatuto das Micros e Pequenas Empresas⁴.

Por outro lado, a interpretação sistemática e teleológica dos arts. 47 e 49 da LC nº 123/2006 legitima a edição de legislação mais benéfica por parte dos entes subnacionais a fim de autorizar a realização de licitações com reserva de mercado aos pequenos empresários locais e/ou regionais quando for aplicável as benesses previstas nos incisos I e II do art. 48 da referida Lei, sendo que tal posicionamento foi acolhido por este Tribunal por meio do Prejulgado nº 27, conforme segue:

Com isso, observado que a regra do Estatuto possibilita aos **entes federados a criação de lei mais benéfica, verifica-se que o incentivo ao tratamento diferenciado poderia**

³ Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

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);

[...]

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.

⁴ Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

[...]

§ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ser perfeitamente veiculado mediante edição de legislação suplementar, prevendo a execução de licitação com reserva de mercado aos pequenos empresários locais e/ou regionais. É esse o entendimento da doutrina:

[...]

Desta forma, a Administração Pública, amparada em planejamento estratégico, **poderá realizar licitações somente com participantes de certas circunscrições, garantindo a circulação de recursos em determinada localidade, para atingir o escopo constitucional do tratamento diferenciado e de apoio ao pequeno empresário nas compras públicas, mitigando as desigualdades e incentivando o crescimento.**

Assim, essa possibilidade de limitação decorre de um plano de ação, previsto em um projeto bem delineado, que servirá de substrato para a lei autorizadora da medida. Evidentemente que a reserva de mercado, nessa concepção, deverá ser detalhadamente justificada, **sendo vedada sua previsão genérica.**

Entretanto, diante da ausência de legislação suplementar, **a margem de preferência definida no art. 48, §3º, da Lei Complementar n.º 123/2006 poderá estar prevista nos instrumentos convocatórios, uma vez que a norma tem aplicabilidade imediata e vincula**, não somente a contratação, mas também as bases para a livre concorrência. (sem grifo no original)

No caso concreto, em que pese a atecnia redacional verificada na Lei Municipal nº 1.182/2021 (Peça nº 13), a leitura do *caput* do art. 1º e do § 7º indica a satisfação dos requisitos do parágrafo único do art. 47 da Lei Complementar nº 123/06 e do Prejulgado nº 27 deste Tribunal, mostrando-se legítima, desta forma, a realização de licitações com reserva de mercado aos pequenos empresários locais e/ou regionais no âmbito da Administração Municipal de Quinta do Sol. Semelhante foram as conclusões da unidade instrutiva que, mediante Instrução nº 5060/24-CGM (Peça nº 19), assim se manifestou:

Analizando a pertinência da exigência representada, **não há que se falar em caráter restritivo do certame licitatório, uma vez que a exclusividade de participação de MPE's**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sediadas em determinado local ou região, desde que se realize mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório, em virtude da peculiaridade do objeto a ser licitado ou para implementação dos objetivos propostos no artigo 47, da Lei Complementar n.º 123/2006, desde que, devidamente justificado.

[...]

Importante frisar, que o edital prevê em seu Termo de Referência (anexo I), a exclusividade de participação de MPE's sediadas na região da COMCAM, bem como, a existência de previsão legal, através da Lei Municipal nº 1.182/2021, conforme deve ser feito para que seja feita a restrição em análise.

Portanto, **evidente que o município possui expressa previsão legal em lei local, além da previsão no próprio instrumento convocatório com sua devida justificativa.**

Por fim, importa mencionar, ainda, que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União colacionada pela Representante na folha nº 4 da Peça nº 3 é anterior as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 147/2014, não havendo o que se falar, ainda, em submissão deste Tribunal de Contas Estadual às decisões emanadas pelo Órgão de Controle Externo Federal, tendo em vista o esquema organizativo previsto no texto constitucional.

Diante do exposto e em anuência ao posicionamento da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas, proponho o julgamento pela improcedência desta Representação da Lei de Licitações.

III - VOTO

Diante do exposto, acolho integralmente a instrução técnica e o parecer ministerial e **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** desta representação.

Com o trânsito em julgado da presente decisão, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

I - **NEGAR PROCEDÊNCIA** desta representação;

II - determinar, com o trânsito em julgado da presente decisão, o encaminhamento à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do art. 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

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, 30 de janeiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente