TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	328693/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE LONDRINA
INTERESSADO:	MARCELO BELINATI MARTINS, MUNICÍPIO DE LONDRINA, RAFAEL BARBOSA, RBF DISTRIBUIDORA E SERVICOS LTDA
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 465/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Londrina. Edital de Pregão Presencial nº 81/2024. 1) Dano ao erário em razão da aplicação dos artigos 47 a 48 da Lei Complementar nº 123/2006, do artigo 9º do Decreto nº 8.538/2015 e dos artigos 22 a 24 da Lei Municipal nº 13.618/2023. Inocorrência. 2) Adequação dos termos editalícios com o Prejulgado 27 deste Tribunal. Pela improcedência da representação da Lei de Licitações.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, nos termos do art. 282 do Regimento Interno[1], formulada por **RBF DISTRIBUIDORA E SERVIÇOS LTDA-ME** em face do **MUNICÍPIO DE LONDRINA** em razão de possíveis irregularidades perpetradas na fase externa do Edital de Pregão Presencial nº PGV/SMGP-0081/2024, cujo objeto é a contratação de empresa para fornecimento de pulseiras para identificação e capas de chuva descartáveis no valor total estimado de R$ 27.970,00 (vinte e sete mil, novecentos e setenta reais).

Em síntese, alega-se a possível ocorrência de dano ao erário em razão da aplicação dos artigos 47 a 48 da Lei Complementar nº 123/2006, do artigo 9º do Decreto nº 8.538/2015 e dos artigos 22 a 24 da Lei Municipal nº 13.618/2023, eis que a municipalidade adquiriu o objeto da licitação em valores superiores aos que seriam obtidos em um procedimento licitatório não exclusivo a ME/EPP's locais, cerca de 111%, sob a alegação de priorizar as empresas sediadas no próprio município (Peça nº 3).

[1] Art. 282. A representação prevista na Lei n° 8.666/1993 será autuada, distribuída e encaminhada ao Conselheiro Relator, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, nos termos do art. 125, IV, da Lei Complementar n° 113/2005.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.50RN

Autos distribuídos por sorteio para a minha relatoria, conforme Termo nº 3206/24-DP (Peça nº 8).

Por meio do Despacho nº 500/24-GCAZ (Peça nº 9), foi determinada a oitiva prévia do jurisdicionado, tendo sido requisitado, a título de diligência, a juntada de cópia integral do processo administrativo referente às fases interna e externa do procedimento de contratação em apreço.

Por meio da Petição Intermediária nº 400939/24 (Peças nº 15 a 21), o jurisdicionado atendeu a diligência requisitadas e esclareceu que: ***(i)*** a decisão para a realização de licitação com lotes prioritários locais, foi tomada pelo Secretário Municipal de Gestão Pública vez que em Londrina havia no mínimo 10 empresas ME/EPP que vendem os produtos a licitados, conforme se observa em documento SEI nº 12280068, bem como foi considerado o Acórdão 2122/19-TCE-PR e Lei Municipal 13.618/2023, assegurando-se grau de competitividade e promovendo o desenvolvimento econômico e social (fl. 2 da Peça nº 15); ***(ii)*** a Universidade Estadual de Londrina, em estudo realizado, avaliou os benefícios gerados para a economia de Londrina quando empresas locais vencem licitações, dentre eles o aumento para a arrecadação municipal (fl. 3 da Peça nº 15); ***(iii)*** cinco ME/EPP's locais participaram da fase de disputa (fl. 3 da Peça nº 15); ***(iv)*** a proposta apresentada pela Representante, para os lotes de 2 à 11, era de R$ 0,15 (quinze centavos), diferente do manifestado na Representação como sendo de R$ 0,09 (nove centavos).

A admissibilidade do feito deu-se mediante a expedição do Despacho nº 650/24-GCAZ (Peça nº 22), tendo sido determinada a citação do Prefeito Municipal de Londrina, Sr. Marcelo Belinati Martins.

Feitas as comunicações processuais (Peças nº 23 a 25), foi protocolado contraditório, mediante Petição Intermediária nº 493554/24 (Peça nº 27 e 28), em que foi reiterado, em suma, o contido na manifestação prévia acostada na Petição Intermediária nº 400939/24 (Peça nº 15 a 21).

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), conforme Instrução nº 5644/24-CGM (Peça nº 32), posicionou-se pela improcedência da representação da Lei de Licitações.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.50RN

O Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, não se opôs às conclusões da unidade instrutiva, pugnando, ao final, pela improcedência da Representação, consoante disposto no Parecer nº 1301/24 - 3PC (Peça nº 33).

É a breve síntese processual.

2. 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 123/2006[2] não deve se restringir, 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 Empresas[3].

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**

[2] 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.

[3] 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.50RN

> **tratamento diferenciado poderia 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, os artigos 23, incisos III e IV e § 2º, e art. 24, I, da Lei Municipal nº 13.618/23[4] satisfazem os requisitos do parágrafo único do art. 47 da Lei Complementar nº 123/06 e do Prejulgado nº 27 deste Tribunal, mostrando-se legitima, desta forma, a realização de licitações com reserva de mercado aos

[4] Art. 23 - Nos processos licitatórios conduzidos pelo Município de Londrina serão concedidos às MPEs os seguintes tratamentos preferenciais, favorecidos e simplificados:
[...]
III – cotas e lotes preferenciais para MPEs, priorizando aquelas locais e regionais, em contratações de objetos divisíveis; IV – licitações preferenciais para MPEs, priorizando aquelas locais e regionais;
IV – licitações preferenciais para MPEs, priorizando aquelas locais e regionais;
[...]
§ 2º Em licitações, lotes e cotas preferenciais para MPEs, nos termos dos incisos III e IV deste artigo, poderão ser contempladas empresas de ampla concorrência caso não haja participação de MPEs ou inexistam propostas válidas de empresas deste porte.
Art. 24 - Nas contratações de bens, serviços e obras pela Administração Municipal, deverá ser concedido tratamento favorecido, simplificado e preferencial para as MPEs, especialmente locais ou regionais, com o objetivo de:
I – promover desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.50RN

pequenos empresários locais e/ou regionais no âmbito da Administração Municipal de Londrina.

Para mais, os elementos de convicção disponíveis nas folhas nº 8 a 17 da Instrução nº 5644/24-CGM (Peça nº 32) revelam que o instrumento convocatório não destoou da legislação que regulamenta o tema e que foram respeitados os demais pressupostos de natureza formal exigidos pelo ordenamento jurídico, especialmente no que concerne à adequada motivação para a adoção da medida e a prévia pesquisa de mercado, conforme segue:

> A representante questiona a restrição geográfica prevista, registrando que a administração municipal nem se quer considerou as propostas das empresas não locais e adquiriu produtos com valor aproximadamente 111% (cento e onze) mais caro do que poderia, superior, portanto, ao limite de 10% (dez por cento) previsto no art. 48, § 3º da Lei Complementar Federal nº 123/2006, e no art. 9º, inciso II, do Decreto Federal nº 8.538/2015 (acima transcritos). A princípio, ressalta-se que o procedimento relatado foi previsto em edital:
>
> NÃO HAVENDO MPE APTA À HOMOLOGAÇÃO NA TERRITORIALIDADE ESTABELECIDA EM EDITAL, SERÃO ACEITAS PROPOSTAS DE EMPRESAS DA SEGUINTE FORMA: a) para territorialidade local, serão aceitas, na seguinte ordem, proposta de MPEs regionais, de MPEs de qualquer territorialidade e, em seguida, de empresas de qualquer porte; Não havendo MPE apta à homologação em licitações, cotas, lotes ou itens preferenciais para MPEs de qualquer territorialidade, serão aceitas propostas de empresas de qualquer porte.
>
> [...]
>
> No caso em apreço, pesquisa prévia à publicação do edital indicou a existência de no mínimo 10 (dez) MPE's sediadas em Londrina que vendem os itens a serem adquirido e participaram do certame três MPE's locais (Comercial Solution Ltda, Eloiza Cristina Diniz e Thais Gimenez Almeron Cabral) e duas sediadas no Estado de São Paulo (Innova Bidding Ltda e RBF Distribuidora e Serviços Ltda), demonstrando o cumprimento ao disposto no art. 49 da Lei Complementar Federal nº 123/066, bem como ao disposto no art. 26, caput, da Lei Municipal nº 12.079/2014 com a redação dada pela Lei

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.50RN

> Municipal nº 13.618/237.
>
> [...]
>
> A necessidade de adequada justificativa também foi ressaltada em trecho anteriormente destacado, segundo o qual a limitação deve decorrer “de um plano de ação, previsto em um projeto bem delineado, que servirá de substrato para a lei autorizadora da medida”
>
> [...]
>
> Como se vê, o Município de Londrina adequadamente justificou as medidas de preferência propostas por meio da Lei Municipal nº 13.618/2023, a qual fundamentou a presente contratação; bem como demonstrou o enquadramento do caso em apreço nas respectivas hipóteses legais mediante a realização de estudo previamente à decisão de adotar as preferências questionadas, considerando não só a lei local, mas a federal aplicável e o Prejulgado nº 027 deste tribunal de Contas.

Quanto ao suposto dano causado à Administração em razão da limitação à participação de ME/EPP’s regionais, registro que é a própria lei que concede discricionariedade ao gestor público para, de maneira justificada, mitigar os princípios da livre concorrência, competitividade e isonomia em prol do desenvolvimento econômico e social local/regional, como pode-se depreender do seguinte trecho da fundamentação do Prejulgado nº 27 deste Tribunal:

> Diante de tais conceitos basilares, nos parece que, proibir a participação de outros interessados nos certames, como tem se verificado em determinados casos práticos, afronta aos princípios da igualdade e da livre concorrência. Ademais, se por um lado o legislador pretendeu estimular o desenvolvimento local e regional, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social, favorecendo empresas sediadas em determinadas circunscrições, se assegurou, no mesmo instrumento normativo, que tais licitações diferenciadas não podem ser desfavoráveis à Administração Pública. Lembro, neste ponto, que a Constituição Pátria define um sistema harmônico entre normas, sob o qual nenhum princípio pode se sobrepor aos demais, devendo o legislador ou o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.50RN

> aplicador do direito sempre interpreta-los de modo a confluírem em objetivos comuns, não permitindo que a aplicação de determinado Princípio afaste a incidência dos demais.
>
> Portanto, se as licitações adstritas às pequenas e microempresas, podem, em dado momento, implicarem em ofertas economicamente menos vantajosas, impor-lhes também uma restrição territorial poderá traduzir-se em condições ainda mais adversas. A propósito, como bem salientou a unidade técnica, esta Corte de Contas tem constatado relevante sobre-preço em algumas licitações realizadas nesses moldes, razão pela qual defende que tais procedimentos até podem ser realizados, contudo, extraordinariamente.

Logo, ainda que a contratação tenha sido firmada em quantia superior à que poderia ter sido obtida em licitação aberta a ampla concorrência, as evidências indicam a existência de justificativa razoável para a escolha feita pela Representada, além da inexpressividade da alegada desvantagem econômica.

Diante do exposto e em anuência parcial ao posicionamento da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas, proponho o julgamento pela improcedência desta Representação da Lei de Licitações, vez que o Município de Londrina adequadamente justificou as medidas de preferência propostas por meio da Lei Municipal nº 13.618/2023, a qual fundamentou a presente contratação; bem como demonstrou o enquadramento do caso em apreço nas respectivas hipóteses legais mediante a realização de estudo previamente à decisão de adotar as preferências questionadas, considerando não só a lei local, mas a federal aplicável e o Prejulgado nº 027 deste tribunal de Contas.

3. VOTO

Diante do exposto, acolho a instrução técnica e o parecer ministerial e **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** desta representação, posto que restou demonstrada a legalidade do certame e da contratação decorrente.

Com o trânsito em julgado da presente decisão, Após o trânsito em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.50RN

julgado, determino a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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 – Julgar, nos termos da instrução técnica e do parecer ministerial, **IMPROCEDENTE** esta representação, posto que restou demonstrada a legalidade do certame e da contratação decorrente;

II – determinar, após o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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, 27 de fevereiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.50RN