TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	178737/26
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE LINDOESTE
INTERESSADO:	FAMILY DISTRIBUIDORA LTDA, MUNICÍPIO DE LINDOESTE, SILVIO DE SOUZA
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2821/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Cláusula de restrição territorial que limitou a disputa a microempresas e empresas de pequeno porte sediadas localmente. Justificativas genéricas e não vinculadas ao caso concreto. Violação ao Prejulgado nº 27 desta Corte. Procedência parcial com expedição de recomendação.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei n. 14.133/21, autuada em 16/03/2026, formulada por **FAMILY DISTRIBUIDORA LTDA**, noticiando supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 07/2026, realizado pelo **MUNICÍPIO DE LINDOESTE**, cujo objeto é “a escolha da proposta mais vantajosa, Registro de Preços para eventuais e futuras aquisições de produtos alimentícios, em atendimento às Secretarias Municipais de Gabinete/Governo, Educação, Saúde e Assistência Social, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos”.

O valor estimado do procedimento é de R$ 1.831.670,43 (um milhão e oitocentos e trinta e um mil e seiscentos e setenta reais e quarenta e três centavos), agendado para 17/03/2026 às 09h00min.

Sustenta que o Município promoveu alteração substancial no Edital em 13/03/2026 (sexta-feira), cancelando diversos itens do Termo de Referência.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5Q

Contudo, manteve a abertura da sessão para o dia 17/03/2026 (terça-feira), oferecendo apenas um dia útil para a reformulação das propostas.

Alega que tal conduta viola frontalmente o artigo 55, § 1º da Lei n. 14.133/2021, que exige a reabertura do prazo original sempre que a alteração afetar a formulação das propostas. Afirma que a exclusão de itens modifica a matriz de custos (BDI - Benefícios e Despesas Indiretas), o rateio do frete e a economia de escala das licitantes interessadas no certame, tornando impossível a readequação técnica em tempo recorde.

Relata que a Administração cancelou, de forma sumária, diversos itens fundamentais da planilha de custos, tais como: Itens 43, 44 e 45 (Hortifrúti diversos), Item 80 (Azeite de Oliva), Item 92 (Amido de Milho); Item 142 (Achocolatado); dentre outros.

Ainda, expõe que o edital padece de nulidade absoluta ao prever exclusividade de participação para empresas sediadas em Lindoeste, o que acabou por impedir a Family Distribuidora de oferecer propostas, por ter sede no polo regional de Cascavel.

Ao final, requer a concessão de medida cautelar para determinar a imediata suspensão do Pregão Eletrônico n. 07/2026 e, no mérito, a reabertura do prazo legal de publicidade após a alteração dos itens, bem como a exclusão da restrição geográfica de sede municipal.

Por meio do Despacho n. 427/26 (peça 10), antes da análise do pedido cautelar e do recebimento da Representação, determinei a intimação do Município para que, no prazo de 05 (cinco) dias, apresentasse manifestação prévia quanto aos pontos suscitados pelo Representante.

Em resposta, o Município de Lindoeste informa que o cancelamento de alguns itens ocorreu devido à necessidade de separar aqueles relacionados a proteínas/carnes que, por suas especificidades, devem observar regras específicas em processo de licitação apartado, tais como prazos de validade, condições de entrega e modo de armazenamento.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5Q

Esclarece, ainda, que o cancelamento não impede a participação nem compromete a elaboração das propostas, uma vez que se trata de registro de preços, com critério de julgamento pelo menor preço por item, sendo o BDI calculado individualmente, sem interferência entre os itens.

Quanto ao critério de exclusividade em âmbito local, informa que há no Município a Lei Municipal n. 1.200/2021, que trata sobre a concessão de benefícios ao comércio local, dos quais, se extrai a possibilidade de se propor processos licitatório em caráter exclusivo, desde que observem alguns requisitos.

Explana que existem no cenário local várias empresas aptas ao fornecimento, que “o objeto é peculiar, no sentido de ser uniforme, de fácil acesso, e que possuem amplitude de mercado dentro da localidade do Município de Lindoeste.”

Por fim, ressalta que a licitação foi homologada e que já existe demanda de solicitações do hospital municipal, escolas, unidades de saúde, assistência social, etc.

A Representação foi recebida, entretanto, com o indeferimento do pedido cautelar, diante da ausência dos requisitos autorizadores da medida (Despacho n. 532/26, peça 15). Oportunizado novo contraditório, o ente municipal deixou transcorrer o prazo sem manifestação (peça 18 e 19).

A **Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar - CAIS**, por meio da Instrução n. 926/26 (peça 20), opinou pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da representação, com RECOMENDAÇÃO ao Município para que, em futuros procedimentos licitatórios, caso pretenda restringir a competição às ME ou EPP situadas local, observe a integralidade das prescrições contidas no Prejulgado n. 27.

Conclui que restou configurada irregularidade na cláusula de exclusividade local de participação no certame, tendo em vista as justificativas genéricas apresentadas, a insuficiência de elementos concretos que demonstrassem a necessidade da restrição territorial e a inexistência de plano de ação que fundamentasse a medida adotada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5Q

Quanto ao cancelamento de itens sem a republicação do edital, entende que o ato não impede a participação nem compromete a elaboração das propostas, uma vez que se trata de registro de preços, com critério de julgamento pelo menor preço por item, sendo o BDI calculado individualmente, sem interferência entre os itens, preservando-se a isonomia e a competitividade.

O **Ministério Público de Contas**, por sua vez, no Parecer n. 625/26 (peça 21), da lavra da procuradora Valéria Borba, concordou integralmente com o opinativo emitido pela unidade técnica, pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da Representação.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Consubstanciado nas informações carreadas aos autos, entendo que o feito merece ser julgado **parcialmente procedente.**

No tocante à suposta violação ao art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, concluo pela improcedência do questionamento.

O art. 55, §1º, da Lei n. 14.133/21, prevê que “eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas”.

Inicialmente, relembro que o sistema de registro de preços constitui procedimento auxiliar das contratações, destinado a conferir maior flexibilidade à Administração Pública para determinados objetos, especialmente por não impor a obrigatoriedade de contratação da totalidade do quantitativo registrado, nos termos do art. 83 da Lei n. 14.133/2021.

Trata-se de instrumento adequado, em especial, para situações marcadas pela imprevisibilidade quanto ao quantitativo a ser demandado e/ou ao momento em que os bens ou serviços se tornarão necessários. O Município somente solicitará os itens registrados na medida em que se fizerem necessários.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5Q

Para além disso, o critério de julgamento adotado na licitação é o de menor preço por item, o que significa que cada item do certame é avaliado de forma autônoma e independente. Nessa sistemática, os licitantes podem ter seus preços registrados tanto para apenas um item quanto para mais de um item, sem que haja qualquer vinculação obrigatória entre eles.

Dessa forma, a eventual retirada de determinados itens não interfere nos preços registrados, pois estes não são definidos a partir de um conjunto global de itens, mas individualmente.

Assim, não há que se falar em alteração de preços em razão da retirada de itens, sendo certo, inclusive, que a invocação de economia de escala não se sustenta nesse contexto, por ser incompatível com o critério de julgamento por item adotado no certame.

Na mesma lógica, o BDI é calculado individualmente por item, de modo que a exclusão de um item não necessariamente influencia a composição de custos ou a margem aplicada aos demais, sobretudo porque não há previsibilidade quanto ao momento em que tais itens serão demandados, tampouco quanto às respectivas quantidades.

Assim, não se sustenta a alegação de que a retirada de itens acarretaria desequilíbrio econômico ou impacto automático na estrutura de custos das propostas. Posto isso, considerando que a devolução de prazo, nos termos da lei de licitações, somente se impõe quando as alterações promovidas no edital interferem de forma substancial na formulação das propostas ou restringem o universo de potenciais licitantes, entendo que não há irregularidade neste aspecto.

Diversa, porém, é a conclusão quanto à cláusula editalícia que restringiu a participação às microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais sediados exclusivamente no Município de Lindoeste.

Inicialmente, impõe-se registrar que a irregularidade discutida nos autos não reside na adoção da licitação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5Q

Com efeito, observa-se que o certame foi estruturado por itens individualizados, sendo que nenhum dos itens licitados ultrapassava o limite legal de R$ 80.000,00 previsto no art. 48, inciso I, da Lei Complementar n. 123/2006. Nessa medida, a exclusividade destinada às microempresas e empresas de pequeno porte encontra amparo direto na legislação federal e não constitui, por si só, qualquer afronta aos princípios licitatórios.

A Lei Complementar n. 123/2006 instituiu regime jurídico diferenciado destinado ao fortalecimento das micro e pequenas empresas, estabelecendo mecanismos específicos para promover o desenvolvimento econômico e social local e regional, ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica. Trata-se de opção legislativa expressamente incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro.

A controvérsia posta nestes autos, entretanto, extrapola a mera aplicação do tratamento favorecido previsto na legislação complementar.

O ponto central consiste em verificar se a Administração Municipal demonstrou, de forma adequada, a necessidade de restringir a disputa não apenas às micro e pequenas empresas, mas especificamente àquelas sediadas exclusivamente no Município de Lindoeste, afastando a participação de empresas estabelecidas em municípios vizinhos ou na região.

É precisamente nesse contexto que incidem as diretrizes fixadas pelo Prejulgado n. 27 desta Corte.

Conforme assentado naquele precedente, a restrição territorial constitui medida excepcional, admissível quando decorrente da peculiaridade do objeto ou destinada à implementação dos objetivos previstos no art. 47 da Lei Complementar n. 123/2006, exigindo-se, contudo, motivação específica, contextualizada e compatível com as circunstâncias concretas da contratação.

O próprio prejulgado afasta a regularidade de justificativas genéricas fundadas exclusivamente no desenvolvimento econômico local, exigindo a demonstração objetiva das razões pelas quais a limitação territorial se mostra necessária, adequada e proporcional em cada caso concreto.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5Q

Não se ignora que parcela do objeto licitado é composta por produtos perecíveis ou sujeitos a condições especiais de armazenamento, transporte e conservação, circunstância que confere relevância aos aspectos logísticos da contratação. O Termo de Referência demonstra que a aquisição destina-se ao atendimento contínuo das Secretarias Municipais de Educação, Saúde, Assistência Social e Governo, envolvendo fornecimento parcelado ao longo da vigência da ata e a necessidade de manutenção regular dos estoques públicos.

Todavia, a análise do procedimento revela que a licitação não se restringiu à aquisição de gêneros dessa natureza.

Conforme demonstrado na Ata de Registro de Preços n. 005/2026, o certame contemplou 173 itens distintos, abrangendo desde frutas, verduras, hortaliças, carnes, ovos, frios e laticínios até extensa gama de produtos industrializados e não perecíveis, tais como arroz, feijão, açúcar, macarrão, farinha, leite em pó, óleo de soja, aveia, granola, conservas, biscoitos, fórmulas infantis, bebidas, condimentos e diversos outros produtos de prateleira. A própria ata evidencia essa diversidade de objetos.

Além disso, verifica-se que o registro de preços resultante do certame foi integralmente distribuído entre apenas duas empresas sediadas no próprio Município de Lindoeste, quais sejam, PANIFICADORA GARLET LTDA. e MERCADO BACH LTDA., únicas detentoras da Ata de Registro de Preços n. 005/2026.

Considerado que o certame envolveu ampla variedade de gêneros alimentícios, muitos deles industrializados e de fácil transporte, circunstância que amplia o universo potencial de fornecedores aptos ao atendimento da demanda administrativa. Quanto maior a diversidade dos itens licitados, maior se torna o ônus argumentativo da Administração para demonstrar a necessidade de restringir a competição ao universo empresarial de um único município.

Tal circunstância não constitui, por si só, prova de direcionamento da contratação nem demonstra a ocorrência de prejuízo econômico à Administração. Todavia, evidencia, de forma concreta, que a restrição territorial produziu efeitos práticos relevantes sobre o universo potencial de competidores.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5Q

Isso porque, embora seja possível compreender que aspectos relacionados à logística de abastecimento possam justificar cautelas adicionais quanto ao fornecimento de determinados produtos perecíveis, os autos não demonstram por que empresas estabelecidas em municípios limítrofes ou na região não seriam igualmente capazes de atender satisfatoriamente os inúmeros itens não perecíveis abrangidos pelo registro de preços.

Em outras palavras, a motivação apresentada pela Administração permite compreender a preocupação com a regularidade da execução contratual, mas não evidencia adequadamente a razão pela qual a medida mais restritiva possível, consistente na limitação da participação exclusivamente às empresas sediadas em Lindoeste, seria indispensável à consecução do interesse público.

O ponto assume especial relevância porque a justificativa baseada na proximidade geográfica e na logística de entrega poderia, em tese, conferir suporte à adoção de cautelas relacionadas ao fornecimento de determinados produtos perecíveis. Contudo, não há demonstração objetiva de que tais razões exigiriam a exclusão de micro e pequenas empresas estabelecidas em municípios vizinhos ou na região, especialmente diante da amplitude do objeto licitado e da natureza não perecível de parcela significativa dos itens registrados.

Verifica-se que a motivação adotada pelo Município não atingiu o grau de especificidade exigido pelo Prejulgado n. 27 desta Corte. A Administração demonstrou a existência de interesse na preservação da logística de abastecimento, mas não comprovou, de forma suficiente, a necessidade, adequação e proporcionalidade da restrição ao âmbito exclusivamente municipal.

Por essa razão, acompanho a conclusão da unidade técnica no ponto, reconhecendo a insuficiência da fundamentação apresentada para justificar a restrição territorial constante do edital.

Não há demonstração concreta da necessidade da restrição ao âmbito exclusivamente local. Os autos não contêm estudos técnicos, análises comparativas, levantamentos de mercado ou outros elementos objetivos capazes de evidenciar a inadequação da participação de fornecedores sediados em municípios vizinhos ou na região. Trata-se de medida excepcional que exige motivação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5Q

qualificada e individualizada para o caso concreto, apta a demonstrar sua necessidade, adequação e proporcionalidade. Ausente tal demonstração, a limitação territorial acaba por reduzir o universo de potenciais competidores sem que se evidencie sua imprescindibilidade à satisfação da necessidade administrativa.

Embora se reconheça a insuficiência da motivação apresentada para justificar a limitação territorial ao âmbito exclusivamente local, não se verificam elementos aptos a justificar a invalidação do certame, a aplicação de sanções ou a adoção de medidas mais gravosas.

3 VOTO

Diante do exposto, VOTO pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da presente Representação, exclusivamente em razão da insuficiência da motivação apresentada para justificar a restrição da participação às microempresas e empresas de pequeno porte sediadas exclusivamente no Município de Lindoeste, em desacordo com as diretrizes fixadas no Prejulgado n. 27 desta Corte.

Ainda determino a expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Município de Lindoeste para que, em futuros procedimentos licitatórios que prevejam restrição territorial, apresente justificativa técnica específica, contextualizada e compatível com os parâmetros estabelecidos pelo Prejulgado n. 27, demonstrando concretamente a necessidade, adequação e proporcionalidade da medida adotada.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhe-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as devidas providências.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.KG5Q

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

I – Julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a presente Representação, exclusivamente em razão da insuficiência da motivação apresentada para justificar a restrição da participação às microempresas e empresas de pequeno porte sediadas exclusivamente no Município de Lindoeste, em desacordo com as diretrizes fixadas no Prejulgado n. 27 desta Corte;

II - expedir **RECOMENDAÇÃO** ao Município de Lindoeste para que, em futuros procedimentos licitatórios que prevejam restrição territorial, apresente justificativa técnica específica, contextualizada e compatível com os parâmetros estabelecidos pelo Prejulgado n. 27, demonstrando concretamente a necessidade, adequação e proporcionalidade da medida adotada;

III – encaminhar, após o trânsito em julgado da decisão, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para as devidas providências.

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 de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 22 de outubro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 18.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
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.EBFH.KG5Q