TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	355465/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICIPIO DE NOSSA SENHORA DAS GRACAS
INTERESSADO:	ANA PAULA HERNANDES DO NASCIMENTO RIGIERI, CIRURGICA NOSSA SENHORA - EIRELI, CLODOALDO APARECIDO RIGIERI, MUNICIPIO DE NOSSA SENHORA DAS GRACAS
ADVOGADO / PROCURADOR	KELLY CARIOCA TONDINELLI
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 254/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Nossa Senhora das Graças. Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2025. 1) a restrição imposta pelo item 3.1.1 do Edital não se baseou em decisão apriorística, oportunista, desarrazoada e desprovida de motivação concreta e coerente. 2) Ainda que possa ser suscitada a necessidade de aprimoramento do plano estratégico de compras e a preferência pela edição de lei formal para sua implementação, as providências adotadas pelo jurisdicionado atenderam, sob o aspecto substancial, os pressupostos do Prejulgado nº 27 deste Tribunal. Conhecimento e improcedência.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, nos termos do art. 170, §4º, da Lei Federal n.º 14.133/24[1], formulada por **CIRÚGICA NOSSA SENHORA LTDA** em face do **MUNICÍPIO DE NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS** em razão de possível irregularidade perpetrada na confecção do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2025 cujo objeto é a celebração de Registro de Preços para aquisição de materiais e equipamentos hospitalares permanentes, materiais de fisioterapia, odontológicos e medicamentos, destinados ao atendimento das demandas da Secretaria Municipal de Saúde, nas Unidades Básicas de Saúde

[1]Art. 170. [...] § 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WWA

(UBS), Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e demais serviços vinculados no valor máximo de R$ 2.437.706,63 (dois milhões, quatrocentos e trinta e sete mil, setecentos e seis reais e sessenta e três centavos).

Em suma, alega-se possível violação aos princípios da competitividade e isonomia previstos no *caput* do art. 5º da Lei Federal nº 14.133/21[2], estando tal imputação alicerçada nos argumentos: ***(i)*** o item 3.1.1 do instrumento convocatório restringir à participação exclusiva de ME/EPP's circunscritas na região da AMUSEP (fls. 1 e 2 da Peça nº 3); ***(ii)*** a simples extensão de 67 Km, que equivale apenas a ampliação de 2,53 % do território de abrangência da AMUSEP, majorando para mais outras cinco cidades haverá, implicaria a majoração de mais de 200% de possíveis empresas participando do certame (fl. 5 da Peça nº 3); ***(iii)*** A restrição gera o incômodo por excluir cidades próximas e de grande porte com inúmeras empresas aptas à suprir a demanda do certame (fl. 9 da Peça nº 3); ***(iv)*** a Lei Local nº 945/22, que autoriza a faculdade de restringir a competitividade apenas para cidades da AMUSEP, também impede tal ato quando se perceber que ele se mostra prejudicial ao interesse público que podem facilmente entregar produtos médicos na cidade (fl. 10 da Peça nº 3); ***(v)*** o Prejulgado TCEPR nº 27 impõe a satisfação de requisitos formais e materiais para legitimar a implementação de licitação com prioridade de contratação de ME/EPP local ou regional (fls. 11 a 14 da Peça nº 3); ***(vi)*** não se pode limitar a competição com base em lei local se o objeto licitado, nem em tese, seja parte incontroversa de um plano estratégico-social do ente municipal, sobretudo quando se trata de licitações cujo *leitmotiv* é a aquisição de produtos comuns em menor preço (fl. 15 da Peça nº 3); ***(vii)*** suprir elementos materiais (ocorrências do subsistema jurídico) com justificativas formais é absurdo técnico e a lei local (que permita licitação vinculada a limites regionais), ainda que cumpra o quesito formal, não detém natureza substancial para "criar qualidade material no objeto eventualmente licitado apenas para empresas locais ou regionais (fl. 16 da Peça nº 3); ***(viii)*** o objeto não é peculiar a ponto de subsidiar a exceção legal (fl. 21 da Peça nº 3).

[2] Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WWA

Ao final, foi requerida a suspensão cautelar do certame e, no mérito, a alteração da regra de licitação com exclusão da limitação geográfica, nos termos do art. 10, II, da Lei Municipal nº 945/22 (fl. 25 da Peça nº 3).

Autos distribuídos por sorteio para a minha relatoria, conforme Termo nº 3395/25-DP (Peça nº 11).

Nos termos do Despacho nº 680/25-GCAZ (Peça nº 12), o jurisdicionado foi intimado a manifestar-se previamente ao juízo de admissibilidade do feito, tendo sido determinada, a título de diligência, a juntada de cópia integral do Processo Administrativo nº 51/2025 (fases interna e externa do certame) e a prestação de informações complementares sobre questões de ordem prática.

O Representante, por intermédio da Petição nº 373676/25 (Peça nº 16 a 86), anexou cópia integral da documentação requisitada (Peças 22 a 86) e prestou os seguintes esclarecimentos: ***(i)*** a limitação territorial prevista no edital encontra respaldo técnico e legal, não representa afronta aos princípios licitatórios, mas sim medida legítima voltada à promoção da eficiência, economicidade e regularidade na prestação dos serviços públicos de saúde (fl. 1 da Peça nº 16); ***(ii)*** foi realizada análise comparativa com pregões eletrônicos promovidos pela Secretaria Municipal de Saúde nos exercícios de 2023, 2024 e 2025 que demonstram a razoabilidade e vantajosidade limitação geográfica imposta no Pregão nº 18/2025 (fls. 2 e 3 da Peça nº 16); ***(iii)*** a imposição da restrição territorial à área de abrangência da AMUSEP decorreu de avaliação técnica fundamentada na experiência administrativa recente e nas dificuldades operacionais enfrentadas em certames anteriores com ampla participação geográfica (fl. 3 da Peça nº 3); ***(iv)*** a medida encontra amparo na legislação municipal (Lei nº 945/2022, alterada pela Lei nº 1.140/2025, e no Decreto nº 087/2022) que instituiu a política pública do programa “Compra Nossa Senhora das Graças”, voltada à valorização da economia local e regional e ao fortalecimento de uma rede de fornecedores com maior capacidade de atendimento às necessidades da Administração Pública (fl. 4 da Peça nº 16); ***(v)*** a restrição imposta está em consonância com o disposto no art. 47 da Lei Complementar nº 123/2006, que autoriza tratamento jurídico diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte locais ou regionais, desde que

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WWA

demonstrada sua vantagem para a Administração (fl. 4 da Peça nº 16); ***(vi)*** região da AMUSEP dispõe de número suficiente de fornecedores qualificados, fato demonstrado pelos resultados do certame, e a exclusividade conferida a esses agentes resultou em maior eficiência logística e regularidade no fornecimento, sem prejuízo à qualidade e à economicidade (fl. 4 da Peça nº 16); ***(vii)*** no que tange ao argumento de que a ampliação territorial aumentaria o número de interessados, é importante esclarecer que o incremento meramente quantitativo não assegura, por si só, maior vantajosidade, sendo que a experiência prática demonstrou que a pulverização geográfica dos fornecedores compromete a eficiência contratual e eleva os riscos de descontinuidade na entrega dos insumos (fl. 4 da Peça nº 16); ***(viii)*** a restrição geográfica foi justificada com base em elementos objetivos alinhados ao interesse público e à boa execução do contrato (fl. 5 da Peça nº 16); ***(ix)*** a contratação pública também deve atender à sua função social, conforme previsto nos arts. 170, IX, e 179 da Constituição Federal e ao priorizar fornecedores regionais com comprovada capacidade de atendimento, o Município contribui para o desenvolvimento econômico sustentável da região, a geração de empregos e a construção de uma cadeia de suprimentos sólida e comprometida com a realidade local (fl. 5 da Peça nº 16); ***(x)*** dados extraídos do diagnóstico estratégico revelam que, no ano de 2021, apenas 34,11% dos contratos firmados pelo Município de Nossa Senhora das Graças foram celebrados com empresas sediadas na região, enquanto 65,89% dos recursos foram destinados a empresas situadas fora da circunscrição regional, inclusive de outros estados da federação, sendo que tal disparidade evidencia um desequilíbrio na distribuição dos recursos públicos e reforça a necessidade de adoção de mecanismos de correção, como a priorização regional em determinados certames, desde que observados os critérios legais e a vantajosidade para a Administração (fl. 6 da Peça nº 16); ***(xi)*** com base na sólida argumentação já apresentada pelo Município de Nossa Senhora das Graças e considerando o recente Acórdão nº 1191/25, proferido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná no Processo nº 244302/25, envolvendo o Município de Iporã, é possível estabelecer um paralelo técnico e jurídico altamente pertinente, reforçando a legitimidade da cláusula de limitação territorial inserida no Pregão Eletrônico nº 18/2025 (fl. 7 da Peça nº 16); ***(xii)*** o caso em apreço guarda similitude material com

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WWA

a situação de Iporã, especialmente quanto à estruturação de programa público de fomento ao desenvolvimento regional (Programa Compra Nossa Senhora das Graças), à existência de legislação local disciplinando o tratamento favorecido a empresas da região (Leis Municipais nº 945/2022 e nº 1.140/2025 e Decreto nº 087/2022), e ao apoio técnico do SEBRAE na definição de diretrizes estratégicas de compras públicas, somando-se a isso a comprovação objetiva da eficiência e economicidade decorrentes da adoção da cláusula impugnada, materializada em indicadores concretos de desempenho licitatório, com índices reduzidos de fracasso/deserto e economia superior a R$ 1,1 milhão (fl. 8 da Peça nº 16); ***(xiii)*** caso venha a ser determinar a suspensão da tramitação do Pregão Eletrônico nº 18/2025, diversas consequências práticas de ordem administrativa, econômica e social poderão recair sobre o Município, comprometendo a continuidade e a regularidade dos serviços públicos essenciais, em especial no âmbito da saúde porquanto o objeto do certame em questão é a aquisição de materiais e equipamentos hospitalares permanentes, materiais de fisioterapia, odontológicos e medicamentos para a rede municipal de saúde, cuja natureza impõe exigências severas quanto à previsibilidade, à pontualidade das entregas e à manutenção de estoque mínimo regular para atendimento à população (fl. 9 da Peça nº 16) e ***(xiv)*** há implicações operacionais e administrativas de alta relevância, eis que o planejamento da Secretaria Municipal de Saúde foi estruturado com base em cronograma de consumo, estimativas de demanda e programação orçamentária, de modo que a interrupção do procedimento licitatório desestabiliza toda a cadeia de suprimento da Administração, gera o risco de desabastecimento e obriga a adoção de medidas emergenciais, tais medidas, além de juridicamente sensíveis, tendem a ser menos econômicas, onerando os cofres públicos e fragilizando a governança contratual (fl. 10 da Peça nº 16).

Juízo positivo de admissibilidade do feito externado por meio do Despacho nº 722/25-GCAZ (Peça nº 87), com o indeferimento do pleito cautelar, dada não satisfação dos pressupostos do art. 400 do Regimento Interno[3], tendo sido determinada a intimação, na condição de interessada, do Município de Nossa

[3] Art. 400. O Tribunal poderá determinar a aplicação de medidas cautelares, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WWA

Senhora das Graças e a citação da **Sr. Clodoaldo Aparecido Rigieri** (Prefeito Municipal) e da **Sra. Ana Paula Hernandes do Nascimento Rigieri** (Secretária Municipal de Saúde).

Após a efetivação das comunicações processuais (Peças nº 87 a 91, 93, 94 e 96), as partes, por meio da Petição Intermediária nº 453955/25 (Peças 98 e 99), protocolara suas alegações de defesa, reiterando, em suma, as teses defensivas suscitadas na Petição nº 373676/25 (Peça nº 16).

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), mediante Instrução nº 602/25-CAIS (Peça nº 101), posicionou-se pela procedência parcial da representação e pela adoção das seguintes providências: ***(a)*** determinar que o Município aplique a parte final do item c) do PREJULGADO n.º 27 aos itens de n.º 34 e 216, em 30 dias; ***(b)*** recomendar que o Município edite Lei que preveja a possibilidade de aplicação da restrição territorial ou altere a Lei n.º 945/2022 a fim de incluir a restrição em questão e ***(c)*** Recomendar a elaboração de plano estratégico para a implementação da limitação geográfica.

Em nova manifestação, o Município de Nossa Senhora das Graças, mediante Petição Intermediária nº 681036/25 (Peças nº 103 e 104), apresentou réplica às questões suscitadas pela unidade instrutiva, conforme segue: ***(i)*** o Município já editou a Lei Municipal nº 1.140, de 30 de abril de 2025, a qual altera dispositivos da Lei nº 945, de 06 de abril de 2022, incluindo de forma expressa a possibilidade de aplicação da restrição territorial em procedimentos licitatórios, especialmente quando amparada em planejamento técnico e experiência administrativa comprovada (fl. 2 da Peça nº 103); ***(ii)*** não houve restrição de participação exclusiva a Microempresas (ME) ou Empresas de Pequeno Porte (EPP) e o certame foi conduzido de forma ampla, isonômica e transparente, assegurando a livre concorrência e a participação de todas as empresas interessadas (fl. 3 da Peça nº 103); ***(iii)*** conforme se verifica no print extraído da página 02 do Edital, a capa do processo licitatório já apresentava de forma expressa a informação de que todos os itens estavam destinados à participação restrita a ME/EPP, excetuando-se os itens 34 e 216, os quais foram deliberadamente excluídos dessa restrição (fl. 3 da Peça nº 103); ***(iv)*** o procedimento licitatório observou a parte final do item c) do Prejulgado

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WWA

n.º 27, bem como os itens de n.º 34 e 216 e as orientações emanadas por essa Egrégia Corte de Contas, demonstrando a preocupação da Administração em atender aos princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade e eficiência que norteiam a gestão pública, sem prejuízo à competitividade do certame (fl. 4 da Peça nº 103); ***(v)*** atendendo à recomendação constante do item 2.c da Instrução Técnica, o Município reafirma seu comprometimento com a melhoria contínua dos processos licitatórios e informa que está aperfeiçoando seu Plano Estratégico de Compras Públicas, com vistas a fortalecer as boas práticas administrativas e a eficiência nas contratações futuras (fl. 5 da Peça nº 103).

Em sede de manifestação conclusiva, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), mediante Instrução nº 722/25-CAIS (Peça nº 108), reconheceu a posição proativa do jurisdicionado e empenho no aprimoramento da gestão da coisa pública, mantendo, todavia, o opinativo pela procedência parcial desta representação da lei de licitação e pela expedição de recomendação a fim de que se desenvolva plano estratégico para implementação da limitação geográfica.

O *Parquet*, por sua vez, acompanhou as conclusões da unidade instrutiva e opinou pela procedência parcial desta Representação da Lei de Licitações sem a imputação de penalidades as partes e pela expedição de recomendação, consoante Parecer nº 1140/25-6PC (Peça nº 109).

É a breve síntese processual.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

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

O cerne da questão posta em debate diz respeito à adequação, ou não, da restrição imposta pelo item 3.1.1 do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2025[4]

[4] 3.1.1. A participação no presente certame será exclusiva para Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Microempreendedores Individuais (MEI) situados no âmbito da região da AMUSEP Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense Norte, em conformidade com as disposições da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com as alterações da Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014, e nos termos do art. 1º da Lei Municipal nº 945, de 06 de abril de 2022, alterada pela Lei Municipal nº 1.140, de 30 de abril de 2025 e art. 3º do Decreto Municipal nº 87, de 05 de outubro de 2022.
Todos os itens constantes no presente procedimento licitatório são destinados exclusivamente à participação de Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) e Microempreendedores Individuais (MEI) da região da AMUSEP,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WWA

como o Prejulgado TCE/PR nº 27, mais especificamente no que concerne à realização de licitação exclusiva a microempresas e empresas de pequeno porte sediadas em determinado local ou região.

Para sustentar possível violação aos princípios da competitividade e isonomia previstos no *caput* do art. 5º da Lei Federal nº 14.133/21 em razão inserção da retrocitada exigência editalícia, a Representante arguiu, em suma, as seguintes teses:

> ***(i)*** a Lei Municipal nº 945/2022 não atende os requisitos legais e constitucionais para justificar limitações em licitações de medicamentos;
>
> ***(ii)*** os exemplos apresentados pela Representada para sustentar a restrição referem-se a objetos comuns e incompatíveis com o do certame em apreço;
>
> ***(iii)*** a Lei Municipal nº 945/2022 prevê hipóteses de restrição apenas em situações específicas, desde que não gerem prejuízo à Administração, o que não ocorre no caso;
>
> ***(iv)*** ampliar o alcance territorial permitiria maior número de participantes, gerando benefícios quantitativos e qualitativos para o certame, especialmente diante da essencialidade do fornecimento de medicamentos.

Pois bem, o Prejulgado nº 27 deste Tribunal[5] admitiu que Órgãos da Administração Pública paranaense editassem procedimento licitatório prevendo à participação exclusiva de empresas de pequeno porte (EPP) ou microempresas (ME) estabelecidas em certo local ou região, consoante definição do art. 48, §3º, da Lei Complementar n.º 123/2006, sendo que tal orientação foi proferida nos termos:

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

com exceção dos itens nº 34 e nº 216, cujo valor estimado ultrapassa o montante de R$ 80.000,00, os quais serão de ampla concorrência.

[5] Protocolo nº 46576-1/17. Acórdão nº 2122/19-Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WWA

Rememoro que na *ratio decidenti* do paradigma jurisprudencial retrocitado ficou assentado que as alterações do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte trazidas pela Lei Complementar n.º 147/2014, possuíam como *mens legis* a necessidade de se dar maior efetividade ao regramento estatutário, utilizando-se de uma lógica conjugada de conceitos atrelados a sustentabilidade e ao desenvolvimento socioeconômico, os quais devem ser buscados pelo intérprete no exercício da hermenêutica.

Nessa perspectiva, defendeu-se que a Administração Pública, amparada em planejamento estratégico, poderia 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.

Todavia, restou consignado que tal prerrogativa deveria estar atrelada a um plano de ação, previsto em um projeto bem delineado, que serviria de substrato para a lei autorizadora da medida e que, obviamente, a reserva de mercado, nessa concepção, deveria ser detalhadamente justificada, sendo vedada sua previsão genérica. Registra-se, ainda, que naquela ocasião o Plenário deste Tribunal reconheceu que 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.

Em arremate, o referido prejulgado orientou que a incidência dos benefícios previstos nos artigos 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/06, devem, em todos os casos, observar as regras definidas pelo artigo 49, da mesma norma, quais sejam: 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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WWA

Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

No caso em apreço, a Lei Municipal nº 945/22 (Peça nº 19) regulamentou o tratamento favorecido para as micro e pequenas empresas (ME/EPP). Os incisos I e II do §2º do art. 1º da Lei trouxeram a definição de empresas de âmbito local e regional. O seu artigo 6º replicou o art. 48, I, da LC nº 123/06 ao prever a realização de licitações destinadas exclusivamente à participação de ME/EPP's nos itens ou lotes cujo valor fosse de até R$ 80.000,00.

Para além, o Decreto nº 87/2022 (Peça nº 20), com calcado nas previsões da Lei Municipal nº 945/2022 e do Prejulgado nº 27 deste Tribunal[6], previu, objetivamente, a possibilidade da realização de licitações exclusiva à participação de ME/EPP's, conforme segue:

> Art. 7° Para o cumprimento do disposto no art. n°1 da Lei Municipal n°945/2022, a administração pública:
>
> I - deverá realizar processos licitatórios exclusivos nos termos do artigo 6º;
>
> a) Para licitantes favorecidos;
>
> b) Para licitantes favorecidos com prioridade de contratação local ou regional;
>
> **c) Para licitantes favorecidos local ou regional.**
>
> [...]
>
> III - deverá realizar processos licitatórios com reserva de cota nos termos do art. 8º:
>
> a) Para licitantes favorecidos;
>
> b) Para licitantes favorecidos com prioridade de contratação local ou regional;
>
> **c) Para licitantes favorecidos local ou regional**.
>
> [...]
>
> § 2º Na hipótese da **alínea c do inciso I e III do caput deste artigo**, a Administração poderá realizar licitações somente com participantes de certas circunscrições, quando:
>
> a) **haver expressa previsão em lei local ou no**

[6] O terceiro considerando do Decreto Municipal nº 87/2022 foi assim redigido: CONSIDERANDO o Acórdão n° 2122/19-TP do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que originou o Prejulgado nº 27 daquela Corte de Contas, ao qual se manifestou pela possibilidade de restringir a participação, em procedimentos licitatórios, às empresas enquadradas como pequenas empresas estabelecidas no âmbito municipal e/ou regional, desde que atendidos determinados requisitos;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WWA

> **instrumento convocatório**, com especificação do âmbito de aplicação local ou regional;
>
> b) amparada em **planejamento estratégico**, bem delineado com plano de ação:
>
> 1. missão, visão e valores;
>
> 2. analise de ambiente interno e externo;
>
> 3. análise da situação atual;
>
> 4. objetivos;
>
> 5. indicadores e metas;
>
> 6. plano de ação;
>
> 7. monitoramento e controle.
>
> c) em **virtude da peculiaridade do objeto ou** para implementação dos **objetivos propostos no art. 47 da Lei Complementar 123/2006**, desde que, devidamente justificado;
>
> § 3º O **planejamento estratégico, disposto na alínea b do § 2º, fica estabelecido na forma do anexo I**, parte integrante deste decreto;

Os artigos 8º e 9º do Decreto Municipal nº 87/2022 instituíram plano de ação estratégico denominado "Programa de Compras Nossa Senhora das Graças", o qual foi detalhado no Anexo I do referido normativo e, em linhas gerais, visou dobrar, no período de três anos, o volume de recursos no mercado local em relação ao volume atual, gerando emprego, renda, etc (fl. 3 a 10 da Peça nº 20).

O referido plano de ação foi assim estruturado: ***(i)*** justificativa específica e baseado em dados colhidos pela municipalidade (fl. 4 da Peça nº 20); ***(ii)*** planejamento estratégico com a definição da missão, visão e valore do projeto (fl. 5 da Peça nº 20); ***(iii)*** análise de ambiente (fls. 5 a 6 da Peça nº 20); ***(iv)*** análise da situação atual das compras públicas (fls. 6 a 8 da Peça nº 20); ***(v)*** delimitação de objetivos, indicadores de medição e metas (fls. 8 e 9) e ***(vi)*** ações a serem implementadas (fls. 9 e 10).

O conjunto probatório carreado aos autos evidencia que a restrição imposta pelo item 3.1.1 do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2025 não se baseou em decisão apriorística, oportunista, desarrazoada e desprovida de motivação concreta e coerente. Ainda que possa ser suscitada a necessidade de aprimoramento do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WWA

referido plano de ação e, como bem indicado pela unidade instrutiva[7], a preferência pela edição de lei formal para a sua implementação, entendo, salvo melhor juízo, que as providências adotadas pelo Município de Nossa Senhora da Graças atenderam, sob o aspecto substancial, os pressupostos do Prejulgado nº 27 deste Tribunal.

Nestes termos, e sob o aspecto formal da irregularidade apontada na exordial, entendo que às previsões normativas da Lei Municipal nº 945/22 (atualizada pela Lei Municipal nº 1.140/25); no Decreto Municipal nº 87/22 e no próprio corpo do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2025 atendem os requisitos formais requeridos pelo Prejulgado nº 27.

Sob o aspecto qualitativo, os elementos de convicção disponíveis nas folhas nº 7 a 9 da Instrução nº 602/25-CAIS (Peça nº 103) demonstram a restrição imposta pelo item 3.1.1 do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2025 não acarretou prejuízo, direto ou indireto, ao interesse público primário ou secundário da Administração Pública local, sendo oportuna a reprodução da manifestação da unidade instrutiva sobre tal aspecto:

> Observa-se que a REPRESENTANTE pugna em razão de um argumento **quantitativo em abstrato, baseado na premissa de que quanto maior o número de licitantes, mais vantajosidade se obterá na proposta por causa da competição**.
>
> Em contraposto, o Município **apresenta argumentação em sentido qualitativo em concreto, disponibilizando dados de contratações passadas que obtiveram índices** piores quando comparados com a licitação com restrição geográfica.
>
> Neste sentido, **não é possível desconsiderar o argumento em concreto e específico, baseado na experiência administrativa do Município, em razão de uma premissa que, em abstrato, está correta, mas que na prática se mostra desvantajosa**.
>
> Além disso, cabe considerar que a licitação em questão é **um Pregão Eletrônico para registro de preço, que, segundo o art. 83 da Lei n.º**

[7] Conforme consta na folha nº 12 da Instrução nº 602/25-CAIS (Peça nº 103).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WWA

> **14.133/21, não obriga a Administração contratar, muito menos a quantidade de itens por compra. Isso, observando alguns dos itens licitados, pode, de fato, trazer problemas com a entrega.**
>
> Por exemplo o item 21, que possui cotação de quantidade em 3 unidades e o valor unitário de R$ 6,28 (seis reais e vinte e oito centavos), se adquirido solitariamente em compra acarretaria prejuízo para o licitante em razão do valor empregado na entrega. (g.n)

Para além, a alegação da Representante no sentido de que o objeto do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2025 não estaria albergado pelo plano de ação estratégico instituído pelo Decreto Municipal nº 87/2022 é teratológica e desprovida de concretude, especialmente quando se considera que o fornecimento de medicamente, em regra, é classificado como um bem comum cujo padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, como o foram no caso concreto. Assim, inexiste peculiaridade ou qualquer outra especificidade que permita inferir que o objeto do certame em apreço não estaria inserido na citada política pública implementada pelo Município de Nossa Senhora das Graças.

Por derradeiro, discordo do posicionamento da unidade instrutiva e do *parquet* quanto a necessidade de julgamento pela procedência parcial da presente Representação unicamente para recomendar ao jurisdicionado que desenvolva plano estratégico para implementação da limitação geográfica, conforme consta na folha nº 3 da Instrução nº 722/25-CAIS (Peça nº 108).

Explico, como já indicado na fundamentação desta decisão, ainda que possa ser suscitada a necessidade de aprimoramento do referido plano de ação e a preferência pela edição de lei formal para a instituição da referida política pública, o planejamento estratégico instituído pelo Decreto Municipal nº 87/22 atende, sob o aspecto material, os requisitos do Prejulgado nº 27.

Logo, me parece incorreta a proposição da unidade instrutiva no sentido de que a municipalidade não possua planejamento estratégico para fins de implementação da limitação geográfica. Inclusive, o próprio jurisdicionado noticiou que está adotando providências para aperfeiçoar o seu plano estratégico de compras públicas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WWA

Sendo assim, diante do contexto fático e jurídico ora apresentado e em parcial divergência com a unidade instrutiva e com o *Parquet*, proponho o julgamento pela improcedência desta Representação da Lei de Licitações.

3. VOTO

Diante do exposto, acolho parcialmente as conclusões da instrução técnica e do parecer ministerial e **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e **IMPROCEDÊNCIA** desta Representação da Lei de Licitações.

Com o trânsito em julgado da presente decisão, remeta-se a Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivo do feito, nos termos do art. 398, §1º, 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 – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, acolher parcialmente as conclusões da instrução técnica e do parecer ministerial e julgar **IMPROCEDENTE** esta Representação da Lei de Licitações;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivo do feito, nos termos do art. 398, §1º, do Regimento Interno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4WWA

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, 5 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

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.EBFG.4WWA