TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	413198/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA
INTERESSADO:	AILTON APARECIDO MAISTRO, J. N. S. ALBONETTI - MULTITENS LTDA, MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA
ADVOGADO / PROCURADOR	BENEDITO SILVA JUNIOR
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 395/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Pregão eletrônico n.º 78/2025. Município de Rolândia. Registro de preços para aquisição de material de expediente. Improcedência quanto ao estudo técnico preliminar, à pesquisa de preços, ao sistema de registro de preços, à reserva para ME/EPP e às inconsistências formais do edital. Representação em apenso. Pesquisa de preços. Exclusão do frete com base em critério percentual sem fundamentação técnica. Irregularidade. Vedação à participação de consórcios e cooperativas sem motivação concreta. Restrição indevida à competitividade. Procedência parcial, com expedição de determinações.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de duas representações da Lei de Licitações, formuladas pela mesma autora, J. N. S. ALBONETTI MULTIITENS EIRELI, em face do edital do Pregão Eletrônico n.º 78/2025 do MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA, voltado ao registro de preços para aquisição de material de expediente, papelaria e consumo.

Nos autos principais, o representante alcunha como precário o estudo técnico preliminar (ETP), em razão das seguintes impropriedades:

(a) estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, dado o não apontamento da quantidade de alunos atualmente inscritos, da expectativa de alunos a serem inscritos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

no ano seguinte e da percentagem tolerável para mais ou para menos deste quantitativo, com relação ao próximo ano;

(b) levantamento de mercado, consistente na análise das alternativas possíveis, bem como na justificativa técnica e econômica da solução escolhida, diante da não realização de pesquisa de preços idônea na grande maioria dos itens;

(c) incompatibilidade da inclusão de material escolar, de quantidade e entrega previsíveis em registro de preços de itens diversos; e

(d) falta de clareza no que tange à qualificação técnica e ausência de justificativa de sua exigência no estudo técnico preliminar.

No feito em apenso, foram destacadas como máculas ao certame:

(i) irregularidade na pesquisa de preços, em razão de: (a) apesar de terem sido consultados vinte e dois fornecedores, apenas quatro (LOUISART, LOUISATEC, ROCCO DISTRIBUIDORA e VAMBEL) apresentaram orçamentos válidos, o que seria insuficiente para garantir a representatividade e a robustez exigidas pela legislação vigente; (b) houve a exclusão do frete na composição dos preços para itens de baixo valor unitário, ancorada em um limite percentual arbitrário de 10% como parâmetro de aceitabilidade (conforme página 27 do Estudo Técnico Preliminar - ETP e página 9 do Anexo I), sem embasamento técnico robusto; (c) há ainda menção a uma "conversão indefinida" em determinados itens, como o de número 125 (página 6 do Anexo I), o que denotaria uma ausência de precisão metodológica a comprometer a confiabilidade do processo;

(ii) definição irregular de exclusividade e cotas para microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP), dado que inexiste nos autos comprovação de que pelo menos três pequenas empresas locais ou regionais estariam em condições de competitividade plena;

(iii) vedação indevida à participação de cooperativas e consórcios;

(iv) desproporcionalidade do prazo de entrega e penalidades, pois o edital estabelece um prazo de entrega de quinze dias corridos após o recebimento da nota de empenho, com aplicação de multa de um por cento por dia de atraso até o limite de vinte dias, após o qual se considera inexecução total do contrato (página 31 do ETP e página 14 do edital); e

(v) inconsistências formais no edital (erros de digitação, numeração repetida e menção indevida à Lei nº 8.666/1993).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

Foi determinada a manifestação preliminar do ente nas duas representações.

Nos autos principais (peça 15), a municipalidade afirmou que:

(i) no ETP, a Secretaria Municipal de Educação justificou que o dimensionamento das quantidades estimadas baseou-se nos quantitativos informados pelas secretarias que manifestaram interesse e nas médias dos anos anteriores, considerando a reposição de itens indispensáveis para as atividades diárias das escolas e dos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs), bem como para eventos culturais e comemorativos de responsabilidade da pasta, contando a rede municipal de ensino com 7.512 alunos matriculados (10 CMEIs e 14 escolas), com previsão de aproximadamente 750 novas matrículas em 2026;

(ii) conforme disposto no Processo Administrativo n.º 4.683/2025, no qual foi realizada a precificação dos itens, destaca-se que o levantamento de mercado foi robusto, contando com cotações obtidas em 70 fontes de pesquisa, tendo sido adotada a mediana como o método estatístico mais adequado para a definição do preço de cada item, dada a sua recomendação por órgãos de controle;

(iii) não há incompatibilidade da inclusão de material escolar em um registro de preços, pois os materiais compreendem itens de uso comum a todos os departamentos municipais, incluindo as escolas e os CMEIs, os quais atendem tanto às demandas administrativas quanto à reposição esporádica de itens utilizados em sala de aula, evitando-se a duplicidade de objeto que ocorreria caso fosse necessária a realização de licitações distintas para cada demanda específica, implicando o fracionamento de despesa e demais custos processuais, pois são itens de uma só natureza;

(iv) o primeiro ETP não apresentava justificativa quanto à exigência de atestado de capacidade técnica, sendo esse um dos motivos que determinaram a republicação do edital, para sanar essa pendência, diante da necessidade de comprovação da capacidade de fornecimento e da qualidade no atendimento das demandas.

No expediente apensado (peça 16), o município informou que:

(i) o ETP e o mapa de preços demonstram que a pesquisa foi realizada com base em uma cesta de preços diversificada,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

incluindo cotações com fornecedores, valores de contratações públicas similares e dados de painéis de preços, em conformidade com o artigo 23 da Lei n.º 14.133, de 21/04/2021, inexistindo nesse diploma o estabelecimento de um número mínimo fixo de propostas a serem obtidas, cabendo à Administração proceder a uma orçamentação suficiente para garantir que o valor estimado seja representativo do mercado;

(ii) quanto à alegação sobre a não inclusão do frete em alguns orçamentos, o ETP esclarece que tal fator foi devidamente ponderado na composição do preço final estimado, não havendo qualquer prejuízo à estimativa global;

(iii) a opção por restringir o certame a ME/EPP se ampara no artigo 48, inciso I, da Lei Complementar n.º 123, 14/12/2006, visando a fomentar o desenvolvimento econômico local e ampliar a competitividade, em linha com a política de tratamento favorecido a micro e pequenas empresas, e o requisito do artigo 49 da referida lei complementar foi cumprido, dada a participação de número significativamente superior ao mínimo de três fornecedores enquadrados como pequenas empresas, sediados local ou regionalmente e aptos a atender às exigências do edital;

(iv) a vedação à participação de consórcios e cooperativas foi devidamente justificada no edital, em seu Item 6, com base na natureza do objeto licitado;

(v) há razoabilidade nos prazos de entrega e penalidades, pois eles foram estipulados com base nas necessidades da Administração e na prática de mercado para o fornecimento de materiais de expediente, que são, em sua maioria, itens de prateleira e de fácil aquisição; e

(vi) as inconsistências formais no edital foram lapsos que, embora indesejáveis, não tiveram o condão de macular o certame, pois não geraram qualquer prejuízo à compreensão das regras ou à formulação das propostas pelos licitantes.

Ainda no feito apensado, também houve manifestação da Controladoria Interna da municipalidade (peça 18), que teceu as seguintes considerações:

(i) além do presente expediente, o edital em epígrafe foi alvo de uma representação inicial (Autos n.º 413198/25), pela mesma autora, no qual foi realizada a juntada de documentos, planilhas de orçamentos, justificativas técnicas e republicação do edital em nova versão (Edital B), que corrigiu os pontos controvertidos;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

(ii) não houve impugnação ao novo edital republicado;

(iii) a Diretoria de Licitações apresentou resposta contraditando as alegações do representante, com base na republicação do edital (Edital B) e em nova documentação técnica, destacando que: (a) foram consultados mais de 70 fornecedores, conforme Processo n.º 4.683/2025; (b) o critério de exclusão do frete foi individualizado por item, substituindo a regra dos 10%; (c) o item 125 foi reescrito com clareza, sem ambiguidade, e com unidade padronizada; (d) a reserva de cotas para ME/EPP foi aplicada apenas onde havia comprovação de três fornecedores; (e) foram removidas as restrições à participação de cooperativas e consórcios; (f) foram justificados os prazos e penalidades com base em jurisprudência e critérios técnicos; e (g) corrigidas todas as referências à Lei n.º 8.666/1993, passando a adotar apenas a Lei n.º 14.133/2021;

(iv) há duplicidade processual e abuso do direito de petição, pois em ambos os processos protocolados nesta Corte as teses jurídicas e os fundamentos apresentados em ambas as representações são substancialmente idênticos, demonstrando-se um claro propósito de rediscutir matéria já submetida à apreciação deste Tribunal; e

(v) a reiteração de pedidos sem a devida justificativa fática ou jurídica, com o objetivo de tumultuar o processo licitatório e retardar a execução de políticas públicas essenciais, configura hipótese de litigância de má-fé, nos termos do artigo 80 do Código de Processo Civil, e também de lide temerária, a ser reconhecida por esta Corte, com as consequências legais aplicáveis.

Em nova manifestação nos autos em apenso (peça 21), o representante, diante do expendido pela Controladoria Interna do município, asseverou que:

(i) a conduta da controladora interna violou princípios administrativos, pois ao invés de se limitar à análise técnica das alegações optou por acusar o procurador da parte de má-fé sem apresentar elementos concretos que demonstrem dolo ou intenção de prejudicar a Administração Pública; e

(ii) há legitimidade na atuação do advogado e do representante, pois a atuação do subscritor do expediente se deu em conformidade com as prerrogativas profissionais e pautada pela defesa dos interesses da outorgante, que questiona a legalidade do certame, exercendo seu direito legítimo de fiscalização de atos administrativos, nos termos da Constituição Federal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

Ambas as representações foram recebidas e negados os respectivos pedidos cautelares de suspensão do certame, tendo ainda sido determinada a citação da municipalidade.

Devidamente citado, o município apresentou nova defesa (peça 80), arguindo:

(i) pesquisa de preços utilizou metodologia técnica idônea, com exclusão de fretes excessivos e inclusão dos compatíveis, além da padronização de unidades para evitar distorções.

(ii) a licitação exclusiva para ME/EPP segue regra obrigatória da Lei Complementar n.º 123/2006 e do Prejulgado n.º 27, cabendo ao representante demonstrar eventual falta de competitividade – o que não ocorreu, sendo comprovada ampla participação de empresas do porte adequado;

(iii) houve erro material na vedação a consórcios, sem impacto competitivo, e justifica a vedação às cooperativas com base no artigo 16, inciso III, da Lei 14.133/2021;

(iv) as inconsistências formais do edital foram corrigidas no Edital B; e

(v) reeditou argumentos já vertidos liminarmente quanto à estimativa de quantidades, idoneidade da pesquisa de preços, razoabilidade do prazo de entrega e saneamento da exigência de qualificação técnica.

Instruindo o feito, a Coordenadoria de Análise e Instrução Suplementar – CAIS (Instrução n.º 569/2025, peça 82) afastou a afirmação de litigância de má-fé e de lide temerária, alegada pela municipalidade, e no mérito considerou parcialmente procedente a representação, diante da ausência de justificativa técnica objetiva para a exclusão de frete até 10%, para itens de baixo valor, e de motivação para a vedação à participação de cooperativas e consórcios. Diante disso, a unidade técnica também sugeriu a expedição de recomendações ao município.

O Ministério Público de Contas - MPC (Parecer n.º 1084/2025, peça 83) se posicionou no mesmo sentido.

É o relatório.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, antes de adentrar no mérito, cumpre analisar a alegação de litigância de má-fé e lide temerária, arguida pela Controladoria Interna do município, sob a alegação de que *"a empresa J.N.S. Albonetti Multitens Ltda., representada pelo mesmo procurador, protocolou duas representações distintas – Processo n.º 413198/25 e Processo n.º 442619/25 – com identidade de partes, objeto e fundamentação, verifica-se uma clara reiteração de pedidos, com o intuito de rediscutir matéria já apreciada, mesmo após a republicação do Edital B e ausência de impugnação formal ao novo instrumento convocatório"* (peça 18, fls. 7 dos Autos n.º 442619/25).

No que se refere a essa imputação, há que se pontuar que a pretensão não encontra respaldo no conjunto probatório dos autos. A mera existência de duas representações envolvendo o mesmo certame não constitui, por si só, atuação abusiva, sobretudo quando verificada, como no caso dos autos, a apresentação de fundamentos adicionais, elementos fáticos novos e questões não tratadas na primeira peça inicial. A duplicidade de provocações à jurisdição desta Corte, ainda que indesejável sob o prisma da racionalização processual, insere-se no âmbito do exercício legítimo do direito constitucional de petição, não configurando, automaticamente, comportamento doloso ou temerário.

De igual modo, não há nos autos demonstração de alteração consciente da verdade dos fatos, resistência injustificada ao andamento do processo, provocação de incidentes manifestamente infundados ou qualquer outro comportamento subsumível às hipóteses do art. 80 do CPC. Tampouco se evidencia que o patrono da parte tenha extrapolado os limites éticos da advocacia, razão pela qual não se justifica a pretendida expedição de ofício disciplinar.

> "Assim, não há censuras ao vertido pela unidade técnica que pontuou que: No âmbito do processo administrativo, aplica-se entendimento análogo ao do processo judicial: a apresentação de recursos, petições ou representações não configura, por si só, conduta atentatória à dignidade processual ou litigância de má-fé. A caracterização dessas figuras exige a demonstração inequívoca de intenção deliberada de obstruir o regular trâmite processual, o que configuraria abuso de direito e violação ao dever de lealdade processual.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

> No caso concreto, a municipalidade, por intermédio da Comissão Permanente de Controle Interno, sustenta a ocorrência de duplicidade de representações com o propósito de tumultuar o procedimento licitatório, sob o argumento de que haveria identidade entre as teses jurídicas veiculadas. Todavia, tal alegação não merece acolhimento.
>
> Com efeito, constata-se que a Representação n.º 44.261-9/2025 aborda questões não suscitadas na Representação n.º 41.319-8/2025, além de incorporar novos elementos fáticos e jurídicos não constantes da peça originária. Assim, não se verifica identidade absoluta entre os pedidos e as causas de pedir, o que afasta a configuração de duplicidade indevida ou de atuação temerária.
>
> Ademais, embora a Controladoria impute à representante omissão deliberada quanto à existência de processo anterior, **não há nos autos elementos probatórios suficientemente robustos que evidenciem dolo específico por parte do advogado subscritor ou da empresa representante, apto a caracterizar má-fé processual ou abuso do direito de petição**.
>
> **No tocante à alegação de lide temerária, não restou demonstrada nos autos qualquer alteração dolosa dos fatos por parte da Representante, inexistindo substrato probatório que sustente tal imputação**.
>
> Diante disso, quanto à referida litigância de má-fé e lide temerária arguida pelo Município, entende-se que não merece prosperar" (peça 82, fls. 6) (grifou-se).

Assim, ausentes os requisitos legais caracterizadores da má-fé processual, impõe-se o afastamento integral da alegação formulada pela municipalidade.

Adentrando no mérito das representações, cumpre examinar, pontualmente, as impropriedades destacadas em cada um dos expedientes.

A representação constante dos autos principais salienta como impropriedade a precariedade do ETP decorrente da desconsideração de dados indispensáveis para a adequada estimativa das quantidades, tais como o número atual de alunos matriculados, a previsão de novas matrículas para o exercício subsequente e a margem de variação admissível. Alega, assim, que a ausência desses elementos poderia comprometer a segurança dos licitantes, diante da eventual divergência entre os quantitativos projetados e a demanda efetivamente observada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

De plano, há que se colacionar o por mim já vertido quando do recebimento da representação acerca desse ponto, oportunidade em que deixei assentado que:

> "Salvo melhor juízo, **o representante parece partir de uma premissa fática equivocada: de que a presente licitação se presta a aquisição tão só de material escolar voltado para os alunos da rede municipal de educação**. Chega-se nessa conclusão a partir do fundamento, por exemplo, dessa primeira impropriedade, onde se afirma inquinado o ETP pela não discriminação no quantitativo de itens afetos à educação *"a quantidade de alunos hoje inscritos na rede, a expectativa de alunos a virem a ser inscritos no ano seguinte e, a porcentagem tolerável para mais ou para menos deste quantitativo, em relação ao próximo exercício"* (peça 3, fls. 2). **O objeto da licitação é o *"registro de preço para eventual aquisição de material de expediente, papelaria e consumo, para atender as necessidades do Instituto de Previdência Municipal e Secretarias Municipais de Rolândia – PR"* (peça 3, fls. 22), conforme colocado no edital, e aqui não se está restringindo a materiais escolares a serem distribuídos entre os alunos matriculados na rede municipal de ensino, mas a outros entes que não só a Secretaria de Educação**. Daí a dificuldade em identificar a necessidade de especificação do número de alunos ou da expectativa de entrada ou saída de estudantes. Tal número seria mais condizente com uma licitação para aquisição de kits escolares a serem distribuídos a cada aluno, individualmente, no início de cada ano letivo, mas esse não parece ser o caso dos autos. **E mesmo que alguns itens fossem destinados singularmente aos alunos, ainda assim, não vislumbro como o número específico de alunos, seu aumento ou diminuição, teria o condão de comprometer a formulação da proposta, tendo havido a indicação motivada do quantitativo de itens a ser adquirido.** É a partir desse quantitativo máximo que a proposta, em tese, deve ser formulada, notadamente tendo em vista que a Administração se não encontra obrigada a adquirir quantidade alguma em um registro de preços (artigo 83 da Lei n.º 14.133/2021)" (peça 72, fls. 2-3) (grifou-se).

A alegada dificuldade em identificar a necessidade de especificação do número exato de alunos, ou mesmo da expectativa de ingresso ou evasão discente, não se revela, no caso concreto, juridicamente relevante para a adequada formulação das propostas. Tal nível de detalhamento seria compatível, como acima exposto, com uma licitação voltada à aquisição individualizada de kits escolares,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

hipótese em que a correspondência direta entre aluno e item fornecido é elemento estruturante do certame. Não é, contudo, a realidade delineada nos autos.

Aqui, a Administração optou por definir, de forma motivada e tecnicamente fundamentada, o quantitativo máximo dos itens a serem adquiridos, o que se mostra suficiente para conferir previsibilidade e segurança aos licitantes. Mesmo que parte dos bens venha, ao final, a ser utilizada individualmente pelos alunos, a oscilação do número de matriculados – fenômeno ordinário e previsível em qualquer rede de ensino – não compromete a equação econômico-financeira da proposta, pois esta deve ser formulada a partir do teto quantitativo informado no instrumento convocatório.

A análise dos autos evidencia que a Administração Municipal se valeu de parâmetros técnicos idôneos para a elaboração das estimativas. Conforme consignado, os quantitativos foram definidos com base: (i) no histórico de consumo registrado em anos anteriores; (ii) na necessidade de reposição de itens essenciais ao funcionamento das escolas e CMEIs; (iii) na realização de eventos culturais e comemorativos sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação; e (iv) no número de matrículas já confirmadas, bem como nas expectativas de novas matrículas constantes do Processo Administrativo n.º 5.878/2025 (peça 33).

Desse mesmo entendimento comunga a CAIS:

> “Nesse contexto, a atuação do Município mostra-se alinhada às boas práticas administrativas e compatível com o uso do procedimento auxiliar de registro de preços, tendo em vista que foram realizadas consultas às secretarias competentes para estimar, de forma fundamentada, o quantitativo necessário à contratação.
>
> Ressalte-se que o referido sistema contempla quantitativos necessários não apenas ao fornecimento de materiais escolares, mas também ao atendimento das demandas do Instituto de Previdência Municipal e das demais Secretarias Municipais de Rolândia.
>
> Ademais, não se mostra pertinente a apresentação individualizada e exclusiva de itens, especialmente os referentes a materiais escolares, uma vez que a centralização por meio do sistema de registro de preços visa assegurar o fornecimento de diversos materiais de expediente às várias secretarias da municipalidade.
>
> Impende destacar que o sistema de registro de preços tem por finalidade selecionar fornecedores e propostas para contratações

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

> futuras e não específicas, passíveis de realização conforme a necessidade da Administração, durante a vigência da ata, observados os quantitativos máximos definidos no edital, conforme dispõe o art. 83 da Lei n.º 14.133/2021:
>
> Art. 83. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, **mas não obrigará a Administração a contratar**, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada. (grifo nosso)
>
> Assim, a existência de preços registrados implica compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas por demanda, sem obrigar a Administração à contratação.
>
> Ante o exposto, não se verificam irregularidades capazes de macular o processo no ponto analisado, razão pela qual esta Coordenadoria manifesta-se pela IMPROCEDÊNCIA" (peça 82, fls. 9-10).

Desse modo, a representação não merece guarida nessa parte.

Outra fragilidade de que padeceria o ETP seria a ausência de levantamento de mercado e de justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, em face da não realização de pesquisa de preços idônea na grande maioria dos itens.

No caso, o representante qualificou como "vergonhosa" a seguinte afirmação constante do termo de referência: "*considerando que não foram identificados valores de referência em quantidade suficiente nas principais fontes oficiais de pesquisa de preços governamentais (...)*" (peça 3, fls. 8). E da interpretação desse trecho, o autor concluiu que a falta de pesquisa de preços teria atingido a grande maioria dos itens licitados. Aqui também é oportuno transcrever o declinado no despacho que recebeu a representação, cujo teor, em sede de cognição exauriente, não se alterou:

> "A partir desse excerto, o representante concluiu afirmando que *"esta falta de pesquisa idônea de preços reflete na grande maioria dos itens"* (peça 3, fls. 8). Isto é, o peticionário parece transcrever trecho que ele retira do termo de referência onde a municipalidade teria reconhecido não ter obtido valores em quantidade suficiente nas principais fontes de pesquisa. Mas o termo de referência, onde a parte afirma ter retirado o excerto não parece ter sido juntado aos autos, dado que não consta das peças 3, fls. 15-65, e 4-7. Tão somente na sua segunda intervenção do feito (peça 11), o termo de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

> referência foi trazido ao feito, a partir do qual se constata que a parte final do trecho citado foi suprimida, o qual continua nos seguintes termos *"e tendo sido realizada a equivalência com itens de características semelhantes, tornou-se necessária a adoção de pesquisa direta junto a fornecedores do setor privado, nos termos do art. 23, §1º, inciso III da Lei nº 14.133/2021"* (peça 11, fls. 13). Ou seja, não é o caso de não obtenção de orçamentos, mas de justificativa para a aceitabilidade de orçamentos obtidos diretamente com fornecedores" (peça 72, fls. 3).

Em verdade, a autora retirou um trecho descontextualizado para afirmar a inocorrência da pesquisa de preços. Eis a integralidade da justificativa apresentada no TR para a pesquisa de preços:

> "Para fins de estimativa de preços referente à aquisição de materiais de expediente, destinados ao atendimento da Secretaria Municipal de Educação e demais Secretarias do Município de Rolândia, foram realizadas pesquisas em diversas fontes previstas na Instrução Normativa SEGES/ME n.º 65/2021 e CPCI N.º 16, de 16/10/2024, sendo priorizadas como fontes para aferição: 1. Portais Governamentais; 2. Contratações feitas pela Administração Pública; 3. Pesquisa direta com fornecedores; Base de Notas fiscais Eletrônicas; Sítios Eletrônicos (sites de fornecedores).
>
> "Considerando que não foram identificados valores de referência em quantidade suficiente nas principais fontes oficiais de pesquisa de preços governamentais, e tendo sido realizada a equivalência com itens de características semelhantes, tornou-se necessária a adoção de pesquisa direta junto a fornecedores do setor privado, nos termos do art. 23, §1º, inciso III da Lei n.º 14.133/2021."

Ou seja, foi feita pesquisa de preços idônea; a asserção constante do TR apenas explicita que não foi conseguida uma quantidade suficiente de valores em fontes oficiais governamentais, partindo-se daí para a pesquisa direta com fornecedores.

Há ainda a afirmação de que *"esta falta de pesquisa idônea de preços reflete na grande maioria dos itens"* (peça 3, fls. 8). Em que pese tal assertiva, a inicial não se desincumbiu do ônus de demonstrar em quais outros itens residiria a mesma eiva. Ou seja, trata-se de simples ilação, sem a demonstração efetiva da ocorrência da impropriedade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

Em outro momento, o representante afirma que a mesma mácula teria afetado os itens *"32, 36, 37, 38, 39, 40, 50, 51, 52 e tantos outros"* (peça 3, fls. 10). No entanto, mesmo nesses itens explicitados, o autor se omitiu quanto à comprovação da incompatibilidade dos valores frente ao mercado.

Em verdade, em apenas três itens (Item 40 "caneta hidrográfica - conjunto contendo 12 canetas de cores diferentes, cotado ao valor máximo de R$ 6,33; Item 30, "caderno brochurão 48 folhas, grande, capa dura, costuradas, 31 pautas por página, avaliado em R$ 6,11; e Item 31, "caderno brochurão 96 folhas, grande, capa dura, costuradas, 31 pautas por página, orçado a R$ 6,87) foram trazidos elementos que intentam comprovar que os valores consignados na licitação em epígrafe se encontram aquém de outras contratações feitas por outros municípios.

Mas mesmo para esses três itens questionados, ainda que o representante tenha apontado a existência de aquisições realizadas por outros entes municipais por valores distintos, a exemplo dos Municípios de Diamante d'Oeste e Londrina, quanto ao primeiro item, bem como de Floraí e Paraíso do Norte, no que se refere ao segundo e ao terceiro, tal circunstância, por si só, não se revela apta a demonstrar a ocorrência de falha na pesquisa de preços. Com efeito, os orçamentos colacionados limitam-se a evidenciar a existência de preços superiores àqueles fixados como limites máximos no edital, o que não autoriza, de maneira objetiva e segura, a inferência de deficiência no levantamento mercadológico realizado pela Administração, tampouco a conclusão de que os valores estimados estejam dissociados da realidade de mercado.

Se isso não fosse suficiente, a unidade técnica, após analisar a documentação encaminhada pela municipalidade acerca da formação de preços, entendeu por adequada a formação de preços, nos seguintes termos, os quais, de antemão se concorda:

> "A municipalidade demonstrou, por meio da documentação constante nos autos (peça 37, fl. 155), que a formação dos preços observou as fontes de pesquisa previstas na legislação aplicável, evidenciando a regularidade do procedimento de estimativa de custos. Consta, ainda, que foram consultados mais de vinte processos de contratações similares, cujos valores negociados

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

> serviram de base comparativa para a definição dos preços de referência, em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021.
>
> Contudo, a pesquisa de preços realizada não abrangeu a integralidade dos itens a serem licitados, razão pela qual a Administração, a título de reforço para formação do preço recorreu à pesquisa direta junto a fornecedores, conforme devidamente justificado nos autos, segundo o ETP (peça 10, fl. 25, do processo nº 44.261-9/25)
>
> Ainda que os valores indicados sugiram diferenças, tal circunstância, isoladamente, não caracteriza violação ao princípio da legalidade. A simples comparação com editais de outros entes é insuficiente, pois cada procedimento licitatório envolve variáveis próprias que impedem a adoção automática desses parâmetros" (peça 82, fls. 13-14).

Esse tópico também não desvela impropriedade.

Ainda como irregularidade, tem-se a alegação de incompatibilidade da inclusão de material escolar, de quantidade e entrega previsíveis em registro de preços de itens diversos.

O representante sustenta que haveria incompatibilidade na inclusão de materiais escolares, cujas quantidades e cronograma de entrega seriam previsíveis, em um registro de preços destinado a itens diversos. Para ele, o Sistema de Registro de Preços (SRP) somente seria cabível quando o objeto demandasse contratações contínuas ou recorrentes, quando fosse impossível estimar previamente os quantitativos necessários ou, ainda, quando as entregas devessem ocorrer de forma parcelada. Trata-se de uma leitura restritiva do instituto, inspirada, embora não explicitada, nas hipóteses previstas no Decreto n.º 11.462/2023, que regulamenta os artigos 82 a 86 da Lei n.º 14.133/2021 no âmbito da Administração Pública federal.

Contudo, essa argumentação não se sustenta por duas razões centrais.

As hipóteses invocadas pelo autor, relativas aos incisos I a III do art. 3º do referido decreto, têm eficácia limitada à Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. O decreto não possui força normativa obrigatória para estados e municípios, que possuem autonomia constitucional para regulamentar

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

seus próprios procedimentos, desde que respeitados os parâmetros gerais da Lei n.º 14.133/2021.

A lei nacional, por sua vez, não reproduz as restrições procedimentais contidas no regulamento federal, o que impede, desde logo, a transposição automática dessas hipóteses para a realidade municipal. Exigir que o Município de Rolândia se enquadre em critérios que somente vinculam a União significa ampliar, de forma indevida, os limites legais do SRP.

Mesmo que se admitisse, apenas em tese, a utilização analógica do decreto federal, o cenário apresentado nos autos alinha-se exatamente ao inciso III do art. 3º, que admite o uso do SRP *"quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou entidade"*.

Esse é, precisamente, o caso concreto: a licitação visa atender simultaneamente o Instituto de Previdência Municipal e diversas Secretarias Municipais de Rolândia. Ou seja, trata-se de uma aquisição centralizada para múltiplas unidades administrativas, situação em que o SRP demonstra evidente racionalidade, eficiência operativa e compatibilidade com a finalidade legal do instituto.

À luz dessas considerações, tem-se por improcedente a representação quanto a esse quesito.

Como última irregularidade apontada nos autos principais, o representante sustenta a existência da *"falta de clareza no que tange à qualificação técnica e ausência de justificativa de sua exigência no estudo técnico preliminar"* (peça 3, fls. 13), acrescentando que a exigência editalícia de apresentação de atestado para comprovação da qualificação técnica não havia sido prevista no ETP originalmente elaborado.

Relativamente a essa mácula, foi destacado na decisão de recebimento da representação (Despacho n.º 898/2025, peça 72) o seu saneamento diante da retificação do ETP que subsidiou o segundo edital. Confira-se a propósito o constante da referida decisão monocrática:

> "A municipalidade, em sua manifestação preliminar, reconheceu o erro, afirmando que esse foi um dos motivos que ensejou a republicação do edital para o saneamento dessa pendência.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

> De fato, em seu novo ETP, juntado pelo representante na sua segunda intervenção no feito (peça 11, fls. 54-86), consta expressamente que:
>
> 'Justificativa para solicitação de atestado de capacidade técnica:
>
> A exigência de Atestado de Capacidade Técnica no presente procedimento licitatório está fundamentada na Lei nº 14.133/2021, visando assegurar a seleção da proposta mais vantajosa (art. 11, I) e a idoneidade técnica dos licitantes (art. 67, §1º). A contratação trata do fornecimento contínuo de materiais de expediente e escritório, essenciais ao funcionamento do órgão, exigindo entregas padronizadas, pontuais e com qualidade. Dessa forma, é necessário comprovar experiência prévia em contratos similares, a fim de mitigar riscos como atrasos ou fornecimento inadequado. O atestado exigido deve ser proporcional ao objeto contratado e emitido por pessoa jurídica pública ou privada, comprovando fornecimento de materiais semelhantes, sem impor restrições que comprometam a competitividade. A medida é adequada, razoável e visa garantir segurança, economicidade e eficiência à contratação pública' (fls. 54).
>
> Destarte, ao que parece, a eiva foi saneada" (peça 72, fls. 6).

A unidade técnica segue o mesmo raciocínio quando considera improcedente o item:

> "Inicialmente, registra-se que a arguição relativa à suposta ausência de clareza quanto à qualificação técnica, bem como à falta de justificativa para sua exigência no Estudo Técnico Preliminar, restou superada.
>
> O próprio Município, em manifestação preliminar, admitiu a falha e promoveu a republicação do edital para sanear o vício. Ademais, a exigência do Atestado de Capacidade Técnica está expressamente prevista tanto no ETP (peça 11, fls. 54-86) quanto no Anexo II – Documentos de Habilitação (peça 11, fl. 211), em conformidade com a legislação de licitações" (peça 82, fls. 7-8).
>
> Assim, também improcedente a representação nessa parte.

Desse modo, há que se ter por improcedente a representação que figura nos autos principais.

No que concerne ao feito em apenso, é preciso salientar que o Despacho n.º 1082/2025 (peça 134), que recebeu essa representação, deixou de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

acolher duas das impropriedades apontadas, especificamente, o primeiro aspecto alegado quanto à precariedade da pesquisa de preços, no caso, a sua falta de representatividade e robustez, em razão da apresentação de apenas quatro orçamentos válidos, e a desproporcionalidade do prazo de entrega e penalidades.

Em assim sendo, apenas as eivas remanescentes serão objeto de análise.

A primeira mácula destacada nessa representação diz respeito à pesquisa de preços em razão da exclusão do frete na composição dos preços para itens de baixo valor unitário, baseada em um limite percentual de 10% como parâmetro de aceitabilidade, sem justificativa técnica adequada.

Em sua defesa (peça 80), a municipalidade asseverou que, conforme demonstrado na segunda versão do ETP, a metodologia adotada para a formação dos preços não consistiu na aplicação de acréscimo fixo, mas na definição de um critério técnico de aceitabilidade destinado a evitar distorções na pesquisa de preços. Para tanto, fretes cujo valor superasse 10% do preço do produto foram desconsiderados, por se mostrarem desproporcionais e incompatíveis com aquisições públicas realizadas em lote e com logística consolidada, ao passo que fretes iguais ou inferiores a esse percentual foram integralmente incorporados ao preço dos itens. Observa-se, inclusive, que em 19 itens o valor do frete foi efetivamente somado ao preço final, por atender ao critério de razoabilidade estabelecido. Tal metodologia assegurou a fidedignidade da pesquisa de preços, preveniu a formação de sobrepreço e atendeu aos princípios da economicidade e da busca da proposta mais vantajosa, não se verificando, assim, fundamento no apontamento formulado pelo representante.

Entende-se que a inclusão do custo de frete na pesquisa de preços é elemento necessário para a correta estimativa do valor da contratação em procedimentos licitatórios, pois somente a consideração do custo total permite que a Administração conheça, de forma realista, o preço efetivamente praticado no mercado. Ignorar a parcela relativa à entrega equivale a analisar um preço artificialmente reduzido, dissociado das condições concretas em que o bem será fornecido ao poder público.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

Em termos práticos, a pesquisa de preços tem por finalidade identificar quanto a Administração efetivamente desembolsará para receber o objeto no local e nas condições previstas no edital. Um produto cotado a determinado valor, mas cujo frete representa parcela significativa do custo final, não reflete o verdadeiro preço de mercado se a despesa logística for desconsiderada. É o mesmo raciocínio aplicado a uma compra cotidiana: ao comparar preços entre fornecedores, não basta observar o valor do produto na prateleira; é necessário considerar o custo de entrega até o destino, sob pena de escolher uma opção aparentemente mais barata, mas que, ao final, se revela mais onerosa.

No âmbito das licitações, essa lógica ganha ainda maior relevância, pois a formação do preço de referência orienta tanto a elaboração das propostas pelos licitantes quanto o juízo de vantajosidade a ser realizado pela Administração. A ausência do frete na composição dos preços pode gerar distorções relevantes, como a fixação de valores inexequíveis ou incompatíveis com a realidade do mercado, comprometendo a competitividade do certame e aumentando o risco de futuras revisões contratuais.

Por essa razão, a metodologia adequada não apenas admite, como exige, que o frete seja considerado na pesquisa de preços, desde que observado um critério técnico de razoabilidade. A inclusão do custo de entrega assegura que o valor estimado represente, de fato, o preço de mercado do fornecimento completo, em consonância com os princípios da economicidade, da eficiência e da busca da proposta mais vantajosa. Trata-se, portanto, de medida que não onera indevidamente o procedimento, mas, ao contrário, protege o interesse público ao evitar a formação de preços irreais e garantir maior segurança jurídica e econômica à contratação.

E em face disso não se mostra juridicamente razoável a exclusão automática do valor do frete da pesquisa de preços quando esse ultrapassa determinado percentual do valor do produto, como o limite de 10%, sobretudo quando inexiste fundamentação técnica que justifique a adoção desse parâmetro específico. A definição de critérios para inclusão ou exclusão de componentes do preço deve decorrer de elementos objetivos, verificáveis e aderentes à realidade do mercado, e não de percentuais abstratos ou arbitrariamente fixados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

Do ponto de vista lógico e jurídico, a adoção de um percentual fixo, desacompanhado de justificativa técnica, rompe com os princípios da motivação e da razoabilidade que devem orientar a pesquisa de preços. Se a Administração entende que determinado patamar percentual é adequado para filtrar valores excessivos, cabe-lhe demonstrar, com base em dados concretos e análises mercadológicas, porque esse limite reflete uma prática usual e aceitável. Ausente essa demonstração, a exclusão do frete torna-se arbitrária e pode comprometer a fidedignidade do valor estimado. Assim, a simples superação do patamar de 10% não constitui, por si só, fundamento idôneo para afastar o custo do frete da pesquisa de preços. O que se exige é a verificação da razoabilidade do valor global da contratação, considerada a integralidade de seus componentes, de modo a assegurar que o preço de referência reflita, com precisão, as condições reais de mercado e sirva adequadamente à finalidade de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Assim, a representação é procedente nessa parte, impondo-se a expedição de determinação, com vista à purga de futuras impropriedades de mesma natureza.

Outra irregularidade aventada na pesquisa de preços se refere ao que foi descrito como “conversão indefinida” em determinados itens. No caso, segundo ele, *“a menção expressa a ‘conversão indefinida’ em determinados itens, como o de número 125 (página 6 do Anexo I), o que denota uma ausência de precisão metodológica que compromete a confiabilidade do processo como um todo, podendo levar a uma subestimação ou superestimação dos custos reais”* (peça 3, fls. 5).

O representante indica o Item 125 do Anexo I como exemplo de suposta conversão indevida; contudo, a verificação da página 6 do referido anexo, juntado na peça 7, revela que o item corresponde a papel de seda, conforme demonstrado a seguir:

13	125	PAPEL SEDA TAM. PADRÃO 48X60 CORES VARIADAS A ESCOLHER.	PACOTE COM 100 FOLHAS	UNIDADE	DIVISÃO POR 100

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

Apesar do afirmado, houve justificativa para a adoção dessa metodologia no termo de referência:

> “No levantamento de preços de mercado realizado para fins de elaboração da estimativa de custos, verificou-se a ocorrência de variações na forma de apresentação de alguns produtos, principalmente no que se refere à unidade de fornecimento. Com o objetivo de garantir a correta apuração do valor estimado da contratação, realizou-se a conversão proporcional dos preços com base na unidade de medida exigida na licitação” (peça 7, fls. 2).

Em princípio, a motivação apresentada pela municipalidade mostra-se tecnicamente razoável e alinhada à lógica da formação de preços em contratações públicas. A diversidade de apresentações comerciais dos produtos, especialmente daqueles fornecidos em pacotes, caixas ou conjuntos com quantitativos variáveis, exige que a Administração adote um critério uniforme de comparação, sob pena de inviabilizar uma análise isonômica e precisa dos preços praticados no mercado. Nesse contexto, a conversão para o valor unitário do bem não representa arbitrariedade, mas sim medida necessária para assegurar a comparabilidade entre propostas e orçamentos. Do ponto de vista prático, fornecedores distintos podem ofertar o mesmo produto em embalagens com quantidades diversas, o que tornaria inviável a comparação direta dos preços globais. A apuração do valor unitário funciona como um denominador comum, permitindo que se avalie quanto efetivamente custa cada unidade do bem. No caso concreto do papel de seda, a metodologia aplicada ilustra com clareza essa racionalidade. Ao considerar um pacote contendo 100 folhas, a divisão do preço total pelo número de unidades serve exclusivamente para identificar o custo individual de cada folha, possibilitando sua adequada cotação e comparação com outros fornecedores ou apresentações comerciais. Trata-se de operação aritmética simples, transparente e neutra, que não altera o custo real do produto, mas apenas o expressa de forma mais precisa. Não se vislumbra, nesse procedimento, qualquer potencial de subestimação ou superestimação de custos. Ao contrário, a conversão para o valor unitário evita deformações que poderiam surgir caso se comparassem preços globais de embalagens distintas, assegurando que o valor de referência reflita fielmente o preço de mercado do bem. Assim, a metodologia adotada contribui

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

para a fidedignidade da pesquisa de preços, reforça a racionalidade econômica da estimativa e preserva a coerência lógica do processo de formação do preço, em consonância com os princípios que regem as contratações públicas.

Dessarte, improcedente a representação quanto a esse quesito.

O representante considera inquinado o certame em virtude da definição irregular de exclusividade e de cotas destinadas a ME/EPP, diante da ausência, nos autos, de comprovação da existência de pelo menos três fornecedores locais ou regionais aptos a competir, nos termos do artigo 49, inciso II, da Lei Complementar n.º 123/2006.

Em sua defesa, o município argumentou que a inicial parte de uma premissa juridicamente invertida, pois, consoante alega, a legislação e a jurisprudência consolidada desta Corte, em especial o Prejulgado n.º 27, estabelecem que a realização de licitações exclusivas para ME/EPP constitui a regra geral, de observância obrigatória pela Administração. As hipóteses de afastamento desse dispositivo, previstas no referido artigo 49, dentre elas a inexistência de três fornecedores competitivos locais ou regionais, possuem natureza excepcional. Nesses casos, o ônus de comprovação e de motivação específica recai sobre a Administração apenas quando pretende afastar o regime favorecido. Assim, a demonstração do número mínimo de fornecedores não é condição para a realização da licitação exclusiva, mas requisito necessário somente para justificar a sua não adoção.

O raciocínio erigido pelo município não parece encontrar eco na jurisprudência desta Casa.

De fato, o Prejulgado n.º 27 desta Corte apregoa que:

> “A aplicação dos instrumentos de fomento dos incisos I e III do art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006 é obrigatória à Administração Pública, somente podendo ser afastada nas hipóteses retratadas no art. 49 do mesmo diploma legislativo, exigindo-se, em qualquer caso, motivação específica e contextualizada quanto à sua incidência”.

A redação do referido entendimento não autoriza a interpretação de que somente nas hipóteses em que a licitação não seja exclusiva a Administração deva demonstrar a inexistência de, pelo menos, três pequenas empresas sediadas em âmbito local ou regional e aptas a atender às exigências do edital. O que a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

referida decisão orienta é acerca da obrigatoriedade de concessão dos benefícios constantes nos incisos I e III do artigo 48 da Lei Complementar n.º 123/2006, os quais só podem ser afastados nas estritas hipóteses do artigo 49 do mesmo diploma.

Apesar disso, assiste razão à unidade técnica quando apregoa a necessidade de interpretação sistemática dos artigos 48 e 49 da Lei Complementar n.º 123/2006, do que resulta o entendimento de que a demonstração da presença de ao menos três potenciais competidores qualificados como ME/EPP somente se configura quando a Administração Pública estabelece, de modo expresso, restrição geográfica à participação no certame, limitada ao âmbito local ou regional, conforme a disciplina contida no art. 49, inciso II, da Lei Complementar n.º 123/2006.

A CAIS afirmou expressamente que:

> "A fim de dirimir a controvérsia, impõe-se proceder à análise comparativa dos instrumentos que compõem o processo licitatório, com destaque para o ETP e o Edital. No tocante ao ETP (peças 10 e 71), observa-se que o documento faz referência à participação de ME/EPP de abrangência local e regional, sugerindo, em um primeiro momento, restrição de competitividade amparada nos arts. 47 e 48 da LC nº 123/2006.
>
> (...)
>
> Todavia, ao se proceder ao cotejo analítico entre o Edital e o ETP, constata-se que o instrumento convocatório reformulou substancialmente a disposição originalmente prevista no estudo preliminar. Conforme se extrai do texto editalício, não foi estabelecida limitação territorial para a participação de ME/EPP no certame:
>
> (...)
>
> Ao contrário, o Edital assegurou a participação de quaisquer microempresas ou empresas de pequeno porte, independentemente de sua localização geográfica, para concorrer a todos os itens ou lotes cujo valor individual não ultrapassasse o limite de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), nos termos do art. 48, inciso I, da LC n.º 123/2006.
>
> Dessa forma, não subsiste a irregularidade alegada, uma vez que o instrumento convocatório final prevaleceu sobre a redação inicial do ETP, ampliando o universo de potenciais licitantes e, consequentemente, fortalecendo a competitividade do certame.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

> Cumpre ressaltar, por oportuno, que a exigência de justificativa e comprovação prévia da existência de, no mínimo, três fornecedores competitivos enquadrados como ME/EPP somente se impõe nas hipóteses em que houver limitação territorial expressa no âmbito local ou regional, nos termos do art. 49, inciso II, da LC n.º 123/2006.
>
> No caso em análise, considerando que o Edital não estabeleceu qualquer restrição geográfica, permitindo a participação de microempresas e empresas de pequeno porte de qualquer localidade, não há que se falar em necessidade de demonstração prévia da existência de três fornecedores locais ou regionais aptos a competir.
>
> A interpretação sistemática do dispositivo legal conduz à conclusão de que o ônus probatório da Administração surge apenas quando há efetiva limitação territorial, circunstância não verificada no presente processo licitatório" (peça 82, fls. 26-28).

Cumpre esclarecer que a exigência de justificativa e de comprovação prévia da existência de, no mínimo, três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte, prevista no art. 49, inciso II, da Lei Complementar n.º 123/2006, não se apresenta como requisito universal aplicável a toda e qualquer licitação. Tal imposição somente se torna juridicamente relevante nas hipóteses em que a Administração Pública opta por restringir o certame ao âmbito local ou regional, limitando, de forma expressa, a participação de licitantes em razão de sua localização geográfica.

A lógica subjacente a essa exigência é eminentemente pragmática. Ao circunscrever a disputa a determinado território, a Administração precisa assegurar, previamente, que exista naquele espaço um ambiente minimamente competitivo, apto a sustentar uma disputa efetiva entre fornecedores de pequeno porte. Caso contrário, a restrição territorial poderia produzir efeito inverso ao pretendido, convertendo-se em fator de concentração de mercado, com prejuízo à competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa.

Diversa, contudo, é a situação em que o edital não impõe qualquer limitação geográfica à participação de microempresas e empresas de pequeno porte. Nessa hipótese, a licitação se abre a fornecedores de qualquer localidade, ampliando o universo de potenciais competidores e, por consequência, reduzindo o risco de esvaziamento competitivo. A ausência de restrição territorial afasta, por si

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

só, a necessidade de demonstração prévia da existência de três fornecedores locais ou regionais aptos a disputar o certame, uma vez que o mercado relevante deixa de ser delimitado por critérios espaciais.

No caso em análise, verifica-se que o edital não estabeleceu qualquer limitação territorial, permitindo a participação de microempresas e empresas de pequeno porte independentemente de sua localização. Diante desse cenário, inexiste fundamento jurídico para exigir da Administração a demonstração prévia da existência de três fornecedores locais ou regionais enquadrados como ME/EPP. A competitividade do certame, aqui, decorre da própria abertura do mercado, que viabiliza a participação ampla de interessados e preserva a lógica concorrencial que orienta as contratações públicas.

Assim, improcedente o ponto.

No presente expediente é também colocada a irregularidade na vedação à participação de cooperativas e consórcios.

Para o representante:

> "O edital proíbe expressamente e de maneira categórica a participação de cooperativas e consórcios, sob a alegação genérica e superficial de que o objeto licitado demandaria responsabilidade técnica e econômica individualizada (página 4 do Edital). Tal restrição, entretanto, carece de fundamentação técnica substancial, detalhada e proporcional, especialmente considerando a natureza intrínseca do objeto – aquisição de materiais de expediente, papelaria e consumo –, que não apresenta níveis de complexidade elevada ou riscos que justifiquem a exclusão de formas associativas de organização econômica" (peça 2, fls. 7).

Em sua defesa, a municipalidade informou que, no tocante aos consórcios, a manutenção da restrição no Edital B decorreu de erro material de redação, reproduzido inadvertidamente no processo de republicação do instrumento convocatório, tendo ainda destacado que a minuta padrão de editais do Município será ajustada para prevenir a reiteração da falha. Diversamente, a exclusão das cooperativas foi mantida de forma consciente e motivada, com fundamento no art. 16, III, da Lei n.º 14.133/2021, diante das características do objeto, que exigem responsabilização técnica e econômica individual incompatível com o modelo cooperativista.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

No que se refere à vedação à participação de consórcios de empresas, prevista no item 6 do Edital B, verifica-se que o próprio Município reconheceu a inadequação da cláusula, consignando que a impropriedade não será reproduzida em futuros instrumentos convocatórios. Evidencia-se, assim, a imposição indevida de restrição à competitividade do certame, uma vez que o edital estabeleceu a proibição de forma genérica, desacompanhada de motivação concreta, fundamento técnico ou justificativa circunstanciada que demonstrasse a necessidade da medida à luz das características do objeto.

O ordenamento jurídico admite a limitação à participação consorciada apenas em hipóteses excepcionais, condicionadas à demonstração objetiva de prejuízo à execução contratual, à fiscalização do objeto ou à adequada responsabilização dos contratados. Não se trata, portanto, de faculdade discricionária ampla, mas de decisão que exige motivação expressa e aderente às peculiaridades da contratação.

A ausência dessa motivação configura afronta ao princípio da competitividade, na medida em que exclui potenciais interessados que, embora não detivessem capacidade individual suficiente, poderiam executar o objeto de forma adequada mediante atuação conjunta. Desse modo, a restrição imposta, desprovida de fundamento idôneo, compromete a regularidade do certame e vulnera os princípios da isonomia, da competitividade e da motivação dos atos administrativos.

Quanto às cooperativas, ainda que a Administração tenha invocado o art. 16, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021, a simples referência normativa não se mostra suficiente para legitimar a exclusão. A aplicação dessa hipótese legal exige motivação técnica e jurídica específica, apta a demonstrar, de forma objetiva, a incompatibilidade da atuação cooperativa com o objeto contratado.

A vedação não decorre automaticamente da natureza do objeto, devendo resultar de análise circunstanciada das condições de execução, dos riscos envolvidos e das exigências operacionais ou técnicas que eventualmente inviabilizem a atuação dessas entidades. A ausência dessa fundamentação específica fragiliza a decisão administrativa, por impedir o controle de sua razoabilidade e por comprometer o princípio da competitividade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

Em razão disso, mostra-se procedente a representação quanto a esse ponto, cabendo aqui a expedição da determinação correlata.

Por derradeiro, tem-se a afirmação de existência de inconsistências formais no edital, como erros de digitação, numeração repetida e menção indevida à Lei n.º 8.666/1993.

Literalmente, o autor assevera que *"o edital apresenta diversas inconsistências formais e substanciais, tais como erros de digitação evidentes, numeração repetida (exemplo paradigmático: 'PARÁGRAFO NONO', página 14) e menção indevida à Lei n.º 8.666/1993, que foi expressamente revogada pela Lei nº 14.133/2021 (página 34 do Anexo I)"* (peça 3, fls. 9-10).

Aqui, faz-se novamente uso daquilo que foi exposto na admissibilidade, onde apenas um equívoco formal foi efetivamente constatado

> "(...) não está claro onde reside a incorreção no seu exemplo paradigmático, pois não foi apontada objetivamente a incorreção, apenas feita referência ao Parágrafo Nono. Na página 14 do edital, no documento encaminhado pela própria representante (peça 8), tem-se o referido parágrafo. Ao compulsá-lo, percebe-se que em seu último parágrafo ("A fixação da multa compensatória referida no Parágrafo Sexto e Parágrafo Nono, alínea "b", não obsta o ajuizamento de demanda buscando indenização suplementar em favor da CONTRATANTE, sendo o dano superior ao percentual referido"), há uma referência a alínea "b", que, em verdade, não se encontra expressa no referido dispositivo. Existe aqui, de fato, um equívoco formal, pois não foram colocadas letras para fins de especificação das alíneas. Mas isso poderia ter sido resolvido, sem grandes delongas, com um simples pedido de esclarecimento" (peça 134, fls. 9).

Mas mesmo essa impropriedade formal – não explicitação das alíneas –, não traz prejuízo à interpretação da regra regimental.

Quanto aos outros equívocos, novamente há que se dar razão à unidade técnica quando testifica que:

> "No que tange às supostas inconsistências formais, notadamente as referências à Lei n.º 8.666/1993 constantes do Anexo I, bem como outras menções genéricas que poderiam comprometer significativamente a clareza, a precisão e a acessibilidade do instrumento convocatório, elementos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

essenciais para a compreensão inequívoca pelos licitantes e para a preservação da vinculação ao edital, **verifica-se que tais menções não constam do Edital B (peça 8), o que inviabiliza a análise e aprofundamento do tema neste ponto específico**" (peça 82, fls. 34) (grifou-se).

Assim, improcedente o ponto.

VOTO

Ante o exposto, VOTO:

I) pela improcedência da representação que consta dos autos principais (n.º 413195/25);

II) pela procedência da representação em apenso (n.º 442619/25), reconhecendo a irregularidade da fixação de percentual para exclusão do frete na composição do custo unitário e da vedação à participação de cooperativas e consórcios, sem justificativa técnica idônea;

III) pela expedição de determinações ao MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA para que, em futuras licitações, nas quais se pretender adotar:

a) o critério de exclusão do valor do frete na composição do custo unitário dos itens mediante fixação de percentual, proceda a devida fundamentação da metodologia que vier a ser utilizada, com base em estudos de mercado, levantamentos de práticas anteriores ou parâmetros legais aplicáveis;
b) a vedação à participação de empresas consorciadas ou cooperativas, sejam apresentadas as devidas justificativas técnicas tanto no instrumento convocatório quanto na fase preparatória do certame, demonstrando-se, de forma objetiva e fundamentada, as razões que justificam tal restrição, de modo a resguardar os princípios da transparência, da legalidade e da ampla competitividade que regem a atividade licitatória

IV) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

É o voto.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar pela improcedência da representação que consta dos autos principais (n.º 413195/25);

II. Julgar pela procedência da representação em apenso (n.º 442619/25), reconhecendo a irregularidade da fixação de percentual para exclusão do frete na composição do custo unitário e da vedação à participação de cooperativas e consórcios, sem justificativa técnica idônea;

III. Determinar ao MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA que, em futuras licitações, nas quais se pretender adotar:

a) o critério de exclusão do valor do frete na composição do custo unitário dos itens mediante fixação de percentual, proceda a devida fundamentação da metodologia que vier a ser utilizada, com base em estudos de mercado, levantamentos de práticas anteriores ou parâmetros legais aplicáveis;

b) a vedação à participação de empresas consorciadas ou cooperativas, sejam apresentadas as devidas justificativas técnicas tanto no instrumento convocatório quanto na fase preparatória do certame, demonstrando-se, de forma objetiva e fundamentada, as razões que justificam tal restrição, de modo a resguardar os princípios da transparência, da legalidade e da ampla competitividade que regem a atividade licitatória

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A9J

IV. Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias - CMEX, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

V. Em seguida, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 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 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Virtual nº 2.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
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.7A9J