

Artigo

A Limitação Geográfica em Licitações Públicas: Entre a Eficiência Administrativa e a Preservação da Competitividade

The Geographical Limitation in Public Bids: Between Administrative Efficiency and the Preservation of Competitiveness

Mariana Stefany Pardócimo da Silva¹ e Francisco Augusto Navarro Rocha²

¹Graduação do Curso de Direito da Faminas-Muriaé, Maurié, Minas Gerais. ORCID: 0009-0004-3430-0957. E-mail: pardocimomariana@yahoo.com;

²Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires. Professor de Direito Administrativo da Faminas-Muriaé, Maurié, Minas Gerais. ORCID: 0009-0005-5474-2661. E-mail: francisconavarrorocha@gmail.com;

Submetido em: 02/08/2025, revisado em: 15/08/2025 e aceito para publicação em: 28/08/2025.

RESUMO: A limitação geográfica em licitações pública é tema relevante diante da ausência de uma norma legal expressa que a discipline de forma específica, no ordenamento brasileiro. A Lei nº 14.133 (Brasil, 2021) admite, de forma excepcional, a restrição territorial, desde que tecnicamente justificada. Isso impõe à Administração Pública o dever de motivação concreta, sob pena de violação aos princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade, competitividade e eficiência. Este artigo tem por finalidade analisar a legitimidade da regionalização nos certames públicos, considerando as particularidades do objeto contratado, os impactos sobre a segurança jurídica e a efetividade das contratações. A pesquisa, de natureza jurídico-dogmática e abordagem qualitativa, apoia-se na análise documental e jurisprudencial, com destaque para acórdãos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que reforçam a exigência de planejamento estratégico e estudos técnicos como condição de validade das cláusulas restritivas. Conclui-se que, quando devidamente fundamentada, a regionalização pode ser instrumento legítimo de eficiência administrativa, sobretudo em contratações que exijam pronta resposta ou logística especializada. Contudo, sua adoção arbitrária compromete a lisura do certame, afronta a isonomia e a economicidade, podendo ensejar responsabilização do agente público. Assim, é imprescindível o fortalecimento dos mecanismos de controle e capacitação dos gestores, visando garantir a observância dos princípios constitucionais e o interesse público.

PALAVRAS-CHAVE: Licitações públicas; Regionalização; Limitação geográfica; Eficiência administrativa; Princípios constitucionais.

ABSTRACT: Geographic limitation in public procurement constitutes a relevant legal and administrative issue, particularly due to the absence of specific statutory provisions regulating the matter in the Brazilian legal framework. Federal Law No. 14.133/2021 exceptionally permits territorial restrictions, provided they are duly justified by technical or economic grounds. Such exceptions require a concrete rationale from the contracting authority, in strict observance of the principles of legality, equality, impersonality, competitiveness, and efficiency. This article aims to examine the legal compatibility of regional criteria in bidding procedures, considering the specificities of the contracted object, as well as the implications for legal certainty and the effectiveness of public procurement. The study adopts a qualitative, legal-dogmatic approach, based on document and case law analysis, with emphasis on recent decisions issued by the Court of Accounts of Paraná, which highlight the need for strategic planning and robust technical studies to validate territorial restrictions. It concludes that, when properly substantiated, regionalization may serve as a legitimate instrument to ensure administrative efficiency, especially in contracts requiring rapid response or specialized logistical capacity. However, its arbitrary or generic use undermines the fairness of the bidding process, violates economic rationality, and may result in liability for public officials. Therefore, strengthening internal and external control mechanisms and improving the technical capacity of public managers are essential to uphold constitutional principles and protect the public interest.

KEYWORDS: Public procurement; Regionalization; Geographic limitation; Administrative efficiency; Constitutional principles.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A limitação geográfica em licitações públicas, refere-se às restrições territoriais que condicionam a participação de potenciais licitantes com base em sua localização. Essas limitações podem ser expressas de maneiras diretas, mediante cláusulas editalícias, ou indiretas, por meio de exigências que, na prática, favorecem fornecedores situados em determinada região. A limitação geográfica existe como uma resposta às necessidades concretas da Administração Pública de assegurar a eficiência, a segurança e a efetividade na execução dos contratos, compreendendo que esta restrição

visa atender à especificidade do objeto licitado, especialmente quando aspectos logísticos e técnicos dependem diretamente da proximidade física do fornecedor ou prestador de serviços.

Nesse sentido, a limitação busca garantir que a contratação pública se adeque às condições locais, minimizando riscos operacionais e promovendo a eficiência administrativa, compreendendo-se de uma ferramenta que busque assegurar o contrato junto à Administração Pública. A finalidade primordial da limitação geográfica é assegurar a eficiência e a continuidade dos serviços públicos contratados, promovendo o atendimento eficaz das demandas locais e

reduzindo eventuais prejuízos decorrentes da distância ou da falta de capacidade operacional do licitante fora da região delimitada, conforme é possível verificar na afirmação de Marçal Justen Filho:

Admite-se a consagração de critério de localização geográfica do estabelecimento do licitante se tal for indispensável à execução satisfatória do contrato e se a localização geográfica envolver distinções econômicas pertinentes à avaliação da vantajosidade da proposta. (...) Isso significa a necessidade de evidenciar a pertinência não apenas teórica da questão geográfica. É indispensável verificar a solução prática adotada em cada caso concreto. Somente será válido o edital que estabelecer critério de cunho geográfico compatível com o princípio da proporcionalidade. Isso significa a necessidade de evidenciar que a fixação de um critério geográfico determinado era (a) indispensável à satisfação da necessidade objeto da contratação, (b) foi realizada de modo a assegurar a mais ampla participação de potenciais interessados e (c) não infringiu outros princípios constitucionais pertinentes (Justen Filho, 2012, p. 84-85).

A delimitação territorial pode decorrer da fixação de critérios geoespaciais previamente definidos no edital, que estabelecem, por exemplo, um raio quilométrico dentro do qual os licitantes devem estar situados para serem habilitados. Embora tal prática possa mitigar a competição, não configura, por si só, violação ao princípio da isonomia previsto na Constituição Federal de 1988, posto que para sua legal aplicação, a exigência deve estar amparada em justificativas técnicas objetivas e devidamente motivadas no processo licitatório.

Não obstante, essa cláusula limitadora, quando não justificada por razões técnicas ou econômicas concretas, viola frontalmente o artigo 7º, §5º, da Lei nº 14.133/2021, que expressamente veda restrições territoriais que não sejam motivadas:

É vedada a inclusão, no instrumento convocatório, de exigências que restrinjam a competição, inclusive aquelas que limitam a participação em razão da localização geográfica do licitante, salvo na hipótese de inviabilidade técnica ou econômica devidamente justificada (Brasil, 2021).

A restrição, nesses termos, visa assegurar a adequada execução contratual, sem se confundir com medidas arbitrárias de favorecimento ou exclusão de concorrentes, colocando o interesse público em sobreposição à competitividade, disposto no art. 5º, da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2021).

A adoção desse critério de limitação geográfica como requisito de habilitação constitui em prerrogativa da Administração Pública, desde que devidamente observados os princípios do planejamento e da motivação, fundamentando-se em justificativa técnica pertinente ao caso concreto. Para sua validade, contudo, exige-se o

cumprimento de requisitos legais e regulamentares, sob pena de nulidade da cláusula restritiva e eventual comprometimento da legalidade do procedimento licitatório. Esse é o entendimento de Marçal Justen Filho:

O direcionamento das licitações configura-se como um meio de promover a intervenção do Estado nos domínios econômico e social, inclusive para cumprir o desígnio constitucional da redução das desigualdades regionais e da eliminação da pobreza. É evidente, porém, que a validade dessa medida concreta dependerá da sua aptidão para realizar os fins e os princípios constitucionais. Não será válido aos Municípios e aos Estados adotarem de modo genérico a restrição de participação de sujeitos estabelecidos fora de seu território (Justen Filho, 2016, p. 140).

Em conclusão, a limitação geográfica, embora à primeira vista possa sugerir afronta à isonomia, competitividade e à livre concorrência, revela-se juridicamente admissível quando respaldada por critérios técnicos e devidamente justificada no processo licitatório. Trata-se de medida excepcional, que deve ser utilizada de forma proporcional e motivada, em consonância com os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública. Sua legitimidade depende, portanto, da demonstração concreta de sua necessidade e adequação ao interesse público, não se admitindo a imposição genérica ou imotivada de barreiras territoriais que comprometam a competitividade do certame. Esse contexto de admissibilidade da limitação geográfica, pautada em critérios técnicos e devidamente justificada, insere-se em um cenário normativo que, embora avançado com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, ainda carece de previsão expressa e aprofundada acerca dessa matéria (Brasil, 2021). A lei nova, busca estruturar todas as normas referentes às contratações públicas, promovendo melhorias consideráveis no ordenamento jurídico; todavia, não contemplou, de forma específica e aprofundada, a regulação da imposição de restrições territoriais nos editais licitatórios, o que demanda interpretação sistemática e aplicação dos princípios gerais do direito administrativo para suprir essa lacuna.

A possibilidade de adoção da limitação geográfica trata-se, portanto, de uma prática cuja validade está condicionada à compatibilidade com os princípios que regem os processos licitatórios e a atuação da Administração, em especial os princípios da legalidade, eficiência e motivação, juntamente com jurisprudências, julgados e informativos dos tribunais. Apesar disso, sabe-se que a Lei nº 14.133/2021 pressupôs a reunião de anos de decisões esparsas e assentamento de jurisprudência com a finalidade de unificar tudo, em um único diploma legal (Brasil, 2021). Contudo, percebe-se que tal restrição não foi contemplada, verificando-se a inexistência, até o momento, de norma legal primária que regulamente de forma clara e específica a utilização do critério territorial como requisito de habilitação nos certames públicos. Com isso, resta comprometida a segurança jurídica da atuação administrativa, na medida em que, no âmbito do Direito

Administrativo, a conduta estatal está estritamente vinculada aos limites autorizados pela legislação.

Outrossim, a ausência de normas legais específicas impulsiona a importância de outra fonte secundária do direito, qual seja a jurisprudência. As decisões e acórdãos proferidos pelos Tribunais de Contas e pelo Poder Judiciário, assumem papel crucial na conformação do regime jurídico aplicável ao tema. Referidas decisões orientam a atuação dos gestores públicos e oferecem diretrizes interpretativas aos particulares, conferindo previsibilidade e segurança jurídica à utilização do critério regional, trata-se de papel normativo subsidiário de elevada relevância. Embora não vinculantes em sentido estrito, as decisões funcionam como paradigmas para o controle da legalidade, delimitando critérios objetivos para a admissão da limitação territorial, entre os quais se destacam a fundamentação técnica específica, a indispensabilidade da medida para a execução do contrato e a observância dos princípios que norteiam a Administração Pública.

No que tange às orientações proferidas pelos órgãos de controle, e que servem como padrão aconselhável para os agentes administrativos, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), nos autos do Informativo nº 242 de 10 de janeiro a 15 de fevereiro de 2022, alerta que, mesmo em atividades urgentes, o mero argumento de agilidade não legitima a restrição se a distância suprida não representar impacto real na execução, conforme traz em trecho abaixo:

Isso posto, a imposição de excepcional restrição à participação de interessados em procedimentos licitatórios com base em critérios geográficos depende da demonstração concomitante da existência dos seguintes requisitos: as especificidades do objeto licitado, a pertinência técnica para o específico objeto licitado, o princípio da razoabilidade e a vantagem para a Administração, em consonância com os ditames da Lei n. 8.666/1993 e nos termos já fixados por este Tribunal nos autos da Consulta 887734.

[...]

Desse modo, em seu voto-vista, o conselheiro Cláudio Couto Terrão acolheu as recomendações propostas pelo relator, mas acrescentou recomendação à Administração municipal para que, em futuros certames, ao prever cláusula excepcional de restrição geográfica apresente justificativa que contemple as especificidades do objeto licitado, a pertinência técnica para o específico objeto licitado, o princípio 14 da razoabilidade e a vantagem para a Administração, em consonância ao art. 3º, caput, e §1º, I, c/c o art. 6º, IX, todos da Lei n. 8.666/1993. Lei n. 8.666/1993 (TCE-MG, 2022, p.13)

A adesão da Administração Pública às orientações emanadas dos Tribunais de Contas configura não apenas uma conduta prudente, capaz de mitigar riscos jurídicos e responsabilizações, mas também expressão do

dever de observância aos princípios constitucionais e setoriais. Portanto, no plano intraestadual, os acórdãos proferidos por órgãos de controle externo e Tribunais de Justiça Estaduais, embora não vinculantes em sentido amplo, estabelecem parâmetros interpretativos de elevada autoridade, cuja observância é recomendável para evitar a invalidação de atos administrativos em desconformidade com entendimentos consolidados, ou ainda, eventual prosseguimento de apuração de conduta ímproba.

Sendo assim, conclui-se que a restrição geográfica em processos licitatórios deve estar sempre devidamente fundamentada, de modo a evitar conflitos com princípios constitucionais e setoriais que regem a Administração Pública, bem como para assegurar conformidade com a orientação jurisprudencial consolidada pelos Tribunais de Contas Estaduais. A inexistência de uma norma legal expressa, acarreta em insegurança jurídica, e fomenta a necessidade de desenvolvimento e aprimoramento de fontes secundárias do direito, sejam como regulamentos, pareceres e entendimentos administrativos, que atuem como balizadores para garantir a legalidade, a transparência e a legitimidade dos procedimentos licitatórios. Dessa forma, a fundamentação técnica e jurídica torna-se imprescindível para conferir segurança e eficácia às limitações territoriais impostas, preservando o equilíbrio entre a eficiência administrativa e o respeito aos direitos dos concorrentes.

2 A REGIONALIDADE COMO MECANISMO DE GARANTIA DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

No âmbito das contratações públicas, a inserção de critérios vinculados à regionalidade não se consubstancia, por si só, em restrição ilegítima à competitividade ou à isonomia entre os potenciais licitantes. Outrossim, revela-se, em determinadas hipóteses, como mecanismo indispensável à salvaguarda da adequada execução contratual, constituindo, pois, expressão legítima do princípio da eficiência administrativa. Isso se verifica, notadamente, em contratações cuja natureza pressupõe atendimento contínuo, intervenções emergenciais ou fornecimento regular e célere de bens ou serviços, cuja defasagem ou inexecução possa comprometer a continuidade e a qualidade da prestação administrativa. Sua utilização, por conseguinte, há de ser excepcional, devendo decorrer de juízo técnico motivado, pautado em critérios objetivos e proporcionais, que demonstrem, com clareza e precisão, a indispensabilidade da restrição territorial para o atingimento dos fins públicos almejados.

A doutrina administrativa, em consonância com a jurisprudência reiterada das Cortes de Contas, especialmente do Tribunal de Contas da União (TCU), tem assentado que a imposição de limitações geográficas pode encontrar guarida na ordem jurídica, desde que diretamente vinculada às especificidades do objeto contratual e à necessidade de garantir a economicidade e a eficiência na execução do contrato.

É imperioso sublinhar que a motivação da restrição geográfica deve constar expressamente nos autos do processo licitatório, com respaldo em estudos técnicos

ou pareceres que evidenciem, de forma inequívoca, a necessidade dessa limitação geográfica como condição essencial para a eficiência e a segurança da execução contratual. Em síntese, para definir tal critério de limitação geográfica para garantir a execução contratual, deve haver embasamento que convincente, mediante dados reais, realizados pelos estudos técnicos preliminares, sendo estes requisitos obrigatórios dos processos licitatórios a partir da lei 14.133/2021, como dispõe:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido (Brasil, 2021).

A análise dos aspectos logísticos e operacionais configura etapa essencial na fase preparatória das contratações públicas, especialmente na definição da viabilidade de limitações geográficas nos certames. A distância excessiva pode comprometer a agilidade da resposta administrativa, elevar custos operacionais e impactar negativamente a continuidade dos serviços públicos, sobretudo em regiões com dificuldade de infraestrutura ou acesso. Nessas hipóteses, a imposição de critério territorial, quando tecnicamente justificada e compatível com a natureza do objeto, encontra respaldo no princípio da eficiência previsto no caput do artigo 37 da Constituição da República. (BRASIL, 1988)

Contudo, a mera menção a dificuldades logísticas, sem respaldo em estudo técnico ou planejamento detalhado, não legitima, por si só, a limitação geográfica, sob pena de afronta setoriais e constitucionais, como já exposto. O critério geográfico, quando inserido de forma proporcional e motivada, contribui para a racionalidade econômica e a eficiência do contrato, sem configurar discriminação indevida. Esse entendimento encontra respaldo na doutrina especializada. Conforme adverte Marçal Justen Filho, qualquer limitação editalícia deve guardar estrita pertinência com o interesse público envolvido, sob pena de nulidade:

Todas as limitações e exigências contempladas no ato convocatório deverão observar o princípio da proporcionalidade. Ou seja, deverá existir um vínculo de pertinência entre a exigência ou a limitação e o interesse público a ser satisfeito. Isso equivale a afirmar a nulidade de qualquer edital que contemple exigências excessivas ou inúteis, que impeçam a participação de interessados que poderiam executar prestação útil para a Administração Pública.”(JUSTEN FILHO, 2022, p. 281).

A exigência de proximidade geográfica entre o estabelecimento da contratada e o local de execução do objeto contratual pode se justificar como mecanismo voltado à garantia da adequada fiscalização e à maior celeridade na prestação dos serviços públicos. No que tange à fiscalização, o artigo 117 da Lei nº 14.133 (Brasil, 2021) impõe à Administração Pública o dever de designar fiscais aptos a acompanhar a execução contratual em todos os seus aspectos. A distância territorial pode dificultar inspeções regulares, comprometer a comunicação entre as partes e retardar a identificação de falhas, prejudicando a eficiência da gestão pública e aumentando os riscos de inadimplemento ou execução insatisfatória.

No tocante à celeridade, determinados contratos exigem pronta resposta por parte do contratado, especialmente quando envolvem serviços essenciais ou de natureza emergencial, como manutenção corretiva de equipamentos, reparos em vias públicas ou fornecimento contínuo de insumos. Nesses casos, a proximidade física permite deslocamentos mais rápidos, maior disponibilidade de recursos materiais e humanos, além da redução dos custos operacionais, o que impacta diretamente a economicidade e a eficiência contratual.

3 IMPACTOS NA COMPETITIVIDADE E ISONOMIA

A limitação geográfica em licitações, embora encontre respaldo em determinados contextos técnicos e logísticos, deve ser aplicada com cautela diante da ausência de previsão legal expressa na Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021). A lacuna na legislação impacta diretamente com princípio da legalidade, que dispõe sobre a atuação administrativa dever estar estritamente vinculada ao ordenamento jurídico. Em razão disso, qualquer restrição territorial deve ser rigorosamente fundamentada e excepcional, sob pena de contrariar não apenas a legalidade, mas principalmente, os demais princípios setoriais estruturantes do processo licitatório, como a competitividade, a isonomia, a impessoalidade e por fim, mas sem limitar-se, a busca pela proposta mais vantajosa. Assim, a compatibilidade com os princípios jurídicos que orientam a atividade pública é, portanto, condição indispensável para a validade dessa cláusula, cuja aplicação imprecisa pode comprometer a legalidade e a segurança do processual do certame.

Na concepção de Hely Lopes, o princípio da legalidade consiste:

O administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (Meirelles, 2009, p. 85).

O autor ainda destaca que:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe,

na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza (Meirelles, 2002, p. 82).

Trata-se, portanto, de atuação vinculada, em que o exercício da função administrativa deve estar integralmente respaldado na legalidade estrita.

Nesse sentido, a inexistência de comando legal expresso dificulta a consolidação de práticas administrativas uniformes, gerando insegurança tanto para os gestores públicos quanto para os particulares interessados, além de aumentar a vulnerabilidade dos procedimentos licitatórios a contestações e judicializações. Portanto, a análise do critério de regionalidade à luz do princípio da legalidade deve considerar sua dimensão material, não se restringindo à observância meramente formal da norma. Assim, enquanto não houver previsão legal específica que discipline a adoção da limitação territorial em licitações, sua utilização permanece como prática juridicamente sensível, cuja validade dependerá de rigorosa fundamentação técnica, sob pena de nulidade da cláusula restritiva e responsabilização dos agentes públicos envolvidos, nos termos da Lei nº 14.133 (Brasil, 2021).

Diante da ausência da fonte formal primária que discipline especificamente a limitação geográfica no contexto das licitações, as fontes secundárias do direito assumem um papel fundamental na orientação da atuação administrativa.

Os entendimentos doutrinários, os princípios constitucionais e setoriais, bem como as jurisprudências decorrentes do judiciário e de órgãos de controle externo, proporcionam respaldo e fundamento à administração pública em seus processos licitatórios. Assim, os princípios exercem função hermenêutica e servem como critérios para a validade dos atos estatais. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda estrutura neles esforçada (Mello, 2006, p. 924.)

A isonomia, princípio basilar do regime licitatório, assegura condições iguais a todos os interessados. Leciona Maria Sylvia Zanella, “constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que esta visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar.” (Di Pietro, 2014, p. 303). No contexto da limitação geográfica, veda-se a criação de barreiras arbitrárias ou discriminatórias que privilegiem ou excluam licitantes salvo quando fundamentadas em critérios objetivos vinculados ao

interesse público e à eficiência na execução contratual, vedando-se seu uso para favorecimento ou exclusão indevida.

Ainda sobre o tema, esse é o entendimento de Marçal Justen Filho:

Deve-se ressaltar uma preocupante tendência da Administração Pública a mitigar a importância do princípio da isonomia em prol da vantagem. Isso se traduz na concepção de que o tratamento imparcial dos potenciais interessados em contratar com a Administração Pública é secundário e irrelevante. O argumento de que a contratação vantajosa é válida, mesmo quando infringente do princípio da isonomia, contém o germe do autoritarismo e representa a abertura da oportunidade para práticas eticamente reprováveis. Mais do que isso, conduz inevitavelmente a contratações desastrosas, visto que a contratação mais vantajosa depende da competição entre os particulares (Justen Filho, 2012, p. 447-448).

Nessa mesma linha, o princípio da impessoalidade exige que o Estado conduza os processos licitatórios com neutralidade e isenção, vedando favorecimentos pessoais ou discriminações arbitrárias. Conforme Hely Lopes:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é do que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal (Meirelles, 2009, p. 93-94).

Ainda, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello:

O princípio da impessoalidade encarece a proscrição de quaisquer favoritismos ou discriminações impertinentes, sublinhando o dever de que, no procedimento licitatório, sejam todos os licitantes tratados com absoluta neutralidade (Mello, 2007, p. 518).

Assim, restrições territoriais não podem servir de pretexto para beneficiar agentes locais ou excluir concorrentes externos sem justificativa, sob pena de violação dos parâmetros constitucionais da legitimidade e imparcialidade estatal.

Outro princípio que merece destaque é a livre concorrência. Esse se apresenta como vetor estruturante, buscando garantir um ambiente competitivo, plural e isento de práticas que comprometam a eficiência e a economicidade da contratação pública. A livre concorrência, consagrada no artigo 170, IV, da Constituição Federal (Brasil, 1988), veda quaisquer limitações geográficas que diminuam artificialmente a competição ou criem barreiras de entrada carecem de

respaldo jurídico, configurando violação ao referido princípio.

Já sobre o princípio da eficiência, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro

O princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público”. A eficiência é um princípio que se soma aos demais princípios impostos à administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de direito” (Di Pietro, 2002, p. 83).

Entre os diversos princípios que norteiam as licitações, destaca-se, por último, a competitividade como elemento fundamental para garantir a eficiência e a legitimidade do processo. Como melhor define Carlos Ari Sunfeld:

A Administração está obrigada a ensiná-la, favorecê-la, estimulá-la, jamais podendo opor-lhe limites, barreiras ou dificuldades desarrazoadas. O caráter competitivo é da essência da licitação (Sunfeld, 1994, p. 16)

A imposição de restrições geográficas em certames licitatórios, quando desprovida de fundamentação técnica adequada e compatível com as exigências do caso concreto, revela-se incompatível com os pilares que estruturam o regime jurídico-administrativo brasileiro. O artigo 9º da Lei 14.133 (Brasil, 2021) reafirma o exposto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal da República (Brasil, 1988) e trata o princípio da competitividade como a uma das maiores ferramentas da boa condução de um processo licitatório.

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

- I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:
- a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;
 - b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;
 - c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato (Brasil, 2021).

Quando desprovida de adequada fundamentação técnico-jurídica, as limitações territoriais em licitações públicas, revelam-se potencialmente lesivas à integridade do procedimento licitatório, afrontando os princípios

estruturantes que regem a contratação pública, em especial o da competitividade. A restrição imotivada do certame a determinados entes regionais reduz, de forma artificial, o espectro de participantes aptos, comprometendo a obtenção de propostas mais vantajosas e, por consequência, a lesionando a eficiência e a economicidade, que devem ser os pilares e orientar a atuação administrativa. Essa prática propicia a consolidação de mercados localmente concentrados, caracterizados pela recorrência de um número restrito de fornecedores, favorecendo estagnação técnica, inibindo inovação e fragilizando a Administração Pública quanto ao caráter negocial. Ademais, a imposição de delimitação territorial desprovida de critérios objetivos, claros e impessoais favorece a criação de ambientes propícios a práticas colusivas. Nessa perspectiva, ainda que subsista mera suspeita de proximidade ou de vínculos previamente estabelecidos entre agentes administrativos e particulares, a isonomia e a lisura do certame restam imediatamente comprometidas.

A ausência de cautela na elaboração do edital, especialmente quanto à imposição de cláusulas restritivas não justificadas, pode ensejar a responsabilização do agente público, nos termos da legislação vigente, por tratar-se de violação aos princípios. Em hipóteses de maior gravidade, a conduta poderá configurar ato de improbidade administrativa, sujeitando o gestor às sanções previstas na legislação de regência, inclusive de natureza cível e política.

Nesse sentido, destaca-se o Acórdão nº 1448 (Brasil, 2023) proferido no âmbito do Processo nº 766430/22 pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no qual foi aplicada sanção ao Prefeito do Município de Marilena pela inclusão indevida de restrição geográfica em procedimento licitatório.

Assim, concluiu a unidade técnica pela procedência da representação no seguinte sentido: a) aplicação de MULTA ADMINISTRATIVA contida no artigo 87, IV, “g”, da Lei Complementar n.º 113/2005, ao Sr. JOSÉ APARECIDO DA SILVA, Prefeito de Marilena, em face da realização de procedimento licitatório restritivo a empresas sediadas no referido Município, com restrição ao caráter competitivo e sem amparo legal; (...) ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em: I - Dar procedência desta Representação da Lei nº 8.666/93, com os seguintes encaminhamentos: a) aplicação de uma multa do art. 87, inciso IV, alínea “g” da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 a José Aparecido da Silva, Prefeito de Marilena, em face da realização de procedimento licitatório exclusivo a empresas sediadas no referido Município, sem uma justificativa específica, com restrição ao caráter competitivo e sem amparo legal, por não se tratar de certame destinado

exclusivamente a ME/EPP (TCE-PR, Acórdão nº 1448/23, Processo nº 766430/22).

No plano interno, cumpre destacar a relevância das unidades de controle jurídico e técnico — notadamente as Controladorias-Gerais, Procuradorias e assessorias jurídicas — que desempenham papel essencial na verificação da legalidade e legitimidade dos critérios de seleção adotados, ainda na fase preparatória da licitação. A exigência de parecer jurídico prévio, cuja obrigatoriedade foi positivada pela Lei nº 14.133/2021, representa a institucionalização do dever de controle preventivo, aplicável tanto à fase interna quanto à fase externa do procedimento licitatório.

A atuação preventiva constitui em medidas indispensáveis para assegurar a conformidade dos atos administrativos com o ordenamento jurídico e para resguardar a integridade do processo licitatório, sem que potenciais prejuízos sejam ocasionados.

4 ESTUDO DE CASO: ANÁLISE DO ACÓRDÃO Nº 293/24 – TCE/PR

O Acórdão nº 293/24 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), proferido nos autos do Processo nº 561726/23 examinou a legalidade da cláusula editalícia do Pregão Presencial nº 16/2023, promovido pelo Município de Lupionópolis, que restringia a participação a empresas sediadas no próprio município e em regiões limítrofes, sob o fundamento de fomento ao desenvolvimento local.

A justificativa apresentada pela Administração baseou-se na aplicação dos arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006, no Decreto Municipal nº 101/2017, conforme trazidas abaixo:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

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

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Brasil, 2006)

Alegou que a medida promoveria a inclusão econômica, a geração de empregos e arrecadação de tributos, pois ocasionaria no incentivo às microempresas e empresas de pequeno porte dentro da localidade definida. Ressaltou-se, ainda, a existência de três fornecedores potenciais na região, como elemento legitimador da

restrição. O argumento apresentado pela municipalidade afirmou que o crescimento municipal gera oportunidades de negócios a essas empresas, promovendo inclusão social, emprego e renda. Destacou, ainda, a relevância das contratações públicas como instrumento de desenvolvimento econômico e social, capaz de privilegiar pequenos negócios locais e regionais. A Administração Pública defendeu que a regionalidade otimizaria a negociação de entrega e traria benefícios econômicos, como circulação de valores, geração de empregos e arrecadação de impostos.

Os órgãos de controle externo questionaram a plausibilidade da restrição em face da justificativa de crescimento econômico, alegando violação aos princípios da proposta mais vantajosa e da isonomia, e discordância referente ao Prejulgado nº 27 do TCE-PR, que traça sobre a regulamentação da possibilidade de exigência de limitação territorial, como assim segue:

Desta forma, a Administração Pública, amparada em planejamento estratégico, poderá realizar licitações somente com participantes de certas circunscrições, garantindo a circulação de recursos em determinada localidade, para atingir o escopo constitucional do tratamento diferenciado e de apoio ao pequeno empresário nas compras públicas, mitigando as desigualdades e incentivando o crescimento. Assim, essa possibilidade de limitação decorre de um plano de ação, previsto em um projeto bem delineado, que servirá de substrato para a lei autorizadora da medida. Evidentemente que a reserva de mercado, nessa concepção, deverá ser detalhadamente justificada, sendo vedada sua previsão genérica.” (TCE-PR, Prejulgado nº 27. p.14)

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), na Instrução n.º 5.568/23, manifestou pela procedência da representação. O parecer técnico da CGM destacou a ausência de justificativa específica e a inadequação da fundamentação genérica, em desconformidade com as exigências do Prejulgado nº 27 do próprio Tribunal. A decisão do TCE-PR acolheu o entendimento, ao reconhecer que, apesar de autorização de adoção de medidas de favorecimento regional, para adoção desses critérios é necessário a demonstração concreta da indispensabilidade, e que seja feita por meio de estudos técnicos, planejamentos e demonstrando, de forma criteriosa, o vínculo direto com as peculiaridades do objeto contratual.

Deste modo, seguindo o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, compreendo que a representação deve ser julgada procedente, com consequente expedição de recomendação à municipalidade, para que nos próximos procedimentos licitatórios que restrinjam a participação de microempresas e empresas de pequeno porte situadas local ou regionalmente, observe as diretrizes estabelecidas no Prejulgado nº 27 deste Tribunal de Contas (TCE-PR, 2024, p. 6)

O Tribunal de Contas, por sua vez, não afastou a legitimidade do critério de regionalidade em abstrato, mas rechaçou sua utilização sem lastro técnico consistente, reafirmando que a reserva de mercado, quando fundada em delimitação territorial, deve ser pormenorizadamente justificada, sob pena de afronta aos princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa. O Relator, Fábio de Souza Camargo, ao fundamentar, mencionou o Prejulgado nº 27, sob a ótica de que a reserva de mercado seja "detalhadamente justificada", proibindo "sua previsão genérica".

Da análise da documentação anexa, vislumbra-se que embora a justificativa apresentada para a restrição geográfica traga argumentação válida, por outro lado, é demasiadamente genérica, de modo que se não houve maior detalhamento, estudo ou plano de ação que lhe dê fundamento, poderá ser usada indiscriminadamente em qualquer procedimento licitatório (TCE-PR, 2024, p. 3).

O Tribunal, analisando a denúncia, traçou que, embora a argumentação da municipalidade fosse válida, não continha tanto detalhamento, estudo e até mesmo plano de ação, que trouxesse maiores fundamentações, o que poderia levar ao uso indiscriminado da medida em qualquer procedimento licitatório. Desse modo, a decisão proferida pelo TCE-PR não afastou a legitimidade da adoção de critérios de regionalidade, mas rechaçou a ausência de justificativa específica e pormenorizada que fundamentasse sua aplicação no caso concreto.

Outro precedente que seguiu a linha do Prejulgado nº 27, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), é o Acórdão nº 4280/24 – TCE-PR – Tribunal Pleno, que reafirma a exigência de planejamento técnico detalhado e justificativa individualizada como condição para a validade da limitação territorial em licitações. Nesse sentido, registra-se:

Assim, pertinente a recomendação ao Município de Palmital para que em seus futuros procedimentos licitatórios em que pretenda restringir a competição às ME ou EPP situadas local ou regionalmente, observe a integralidade das prescrições contidas no Prejulgado nº 27, notadamente, quanto à realização de planejamento público detalhado, com indicação em edital, concluindo de que forma tal limitação, para essa licitação em específico, efetivamente propiciaria o desenvolvimento local e regional (Paraná, 2024, p. 4).

A recomendação exarada visa garantir que, em futuros procedimentos licitatórios com restrições geográficas para ME e EPP, o Município observe estritamente as diretrizes do Prejulgado nº 27 do TCE-PR.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo assim e com o todo trazido no presente estudo, conclui-se que a limitação geográfica em licitações

públicas constitui tema de elevada complexidade jurídico-administrativa, cuja admissibilidade está intrinsecamente condicionada à observância rigorosa dos princípios constitucionais e administrativos que norteiam a contratação pública. O exame crítico dos fundamentos legais, doutrinários e jurisprudenciais revela que a regionalidade, enquanto critério de seleção, não se configura como afronta presumida aos princípios da isonomia, da competitividade e da proposta mais vantajosa e nenhum dos demais, desde que embasada em justificativas técnicas objetivas e em planejamento estratégico detalhado.

Contudo, a imprescindibilidade do critério territorial deve ser demonstrada mediante estudo técnico preliminar que ateste sua pertinência e necessidade à execução eficiente e segura do contrato administrativo, em consonância com os comandos da Lei nº 14.133/2021 e com os princípios constitucionais consagrados na Constituição Federal (Brasil, 1988). Ausente de fundamentação, a restrição geográfica revela-se arbitrária, ocasionando violação direta aos princípios da legalidade, impessoalidade e da ampla competitividade, tratando-se de desvio de finalidade, o que é passível de nulidade e até responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

O estudo de caso jurisprudencial evidenciou que a mera invocação de benefícios econômicos e sociais genéricos não supre a exigência de motivação concreta e específica, o que enseja em grave insegurança jurídica e ofende a legitimidade do processo licitatório. Destarte, a regionalidade, enquanto instrumento legítimo de eficiência administrativa e política pública de desenvolvimento local, deve ser manejada com rigor técnico e delimitação clara, evitando-se seu uso indiscriminado como meio de proteção de mercado ou favorecimento indevido.

Em síntese, a regionalização na licitação pública, quando disciplinada por critérios objetivos, técnicos e proporcionais, representa mecanismo legítimo para assegurar a adequada prestação dos serviços públicos e a correta aplicação dos recursos estatais. Todavia, a distinção entre a legitimidade de sua adoção e o desvio de finalidade repousa na exigência inafastável de fundamentação idônea e transparente, cuja ausência compromete a integridade do processo licitatório e vulnera os princípios estruturantes do Direito Administrativo.

Por fim Ainda, ressalta-se a necessidade de aperfeiçoamento normativo que positivado com precisão técnica e legal, os contornos da limitação geográfica, bem como o fortalecimento dos controles internos e externos, a fim de garantir segurança jurídica e promover a efetividade dos princípios constitucionais que regem as contratações públicas.

Para o avanço das pesquisas na área, revela-se fundamental a análise empírica dos impactos financeiros decorrentes da adoção de cláusulas de limitação geográfica em licitações públicas. Estudos futuros podem se concentrar na verificação de como tais restrições influenciam competitividade do certame. Recomenda-se que futuros estudos promovam o exame comparativo de dados econômicos e financeiros de contratos efetivamente celebrados, distinguindo aqueles em que houve a imposição de restrição territorial daqueles conduzidos sem tal exigência. Essa abordagem possibilitará verificar, com

base em evidências mensuráveis, de que modo a regionalização influencia a competitividade do certame e a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração

Para pesquisas futuras, mostra-se essencial investigar, os efeitos da restrição territorial na fase de execução contratual, a fim de verificar se tal limitação efetivamente contribui para a eficiência e regularidade da prestação do serviço. Essa aferição pode ser realizada mediante indicadores objetivos, como o cumprimento de prazos, o atendimento dentro dos níveis de serviço pactuados, a frequência de sanções aplicadas e a ocorrência de rescisões. Auditorias e relatórios comparativos entre contratos celebrados com e sem cláusulas de regionalização constituem instrumentos idôneos para demonstrar, de modo concreto, os impactos dessa prática. Ademais, a previsão de métricas de desempenho e mecanismos de monitoramento contínuo reforça a confiabilidade dos resultados, oferecendo bases técnicas e juridicamente seguras para o aperfeiçoamento normativo e a tomada de decisão administrativa.

Ademais, revela-se essencial a realização de pesquisas que examinem a possibilidade de uniformização jurisprudencial acerca da limitação geográfica em licitações, considerando a diversidade de entendimentos entre Tribunais de Contas estaduais e o próprio Tribunal de Contas da União. O estudo comparado desses precedentes permitiria identificar tendências interpretativas e contribuiria para a formulação de diretrizes mais estáveis, reduzindo a insegurança jurídica atualmente enfrentada pelos gestores públicos e pelos particulares interessados em contratar com a Administração. A consolidação de uma jurisprudência uniforme em todo o território nacional assume especial relevância no campo das contratações públicas, na medida em que assegura maior previsibilidade e estabilidade às relações jurídicas estabelecidas entre a Administração e os particulares.

REFERÊNCIAS

BRASIL, [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF, Presidência da República. Disponível em: Acesso em: 31 jul. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 17. ed. revisado, atual e ampliado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MINAS GERAIS Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Informativo nº 242**. [10 de janeiro a 15 de fevereiro de 2022]. Disponível em: [\[https://www.tce.mg.gov.br/IMG/InformativoJurisprudencia/Informativo_242.pdf\]](https://www.tce.mg.gov.br/IMG/InformativoJurisprudencia/Informativo_242.pdf). Acesso em: 04 de Agosto de 2025.

PARANÁ. Tribunal De Contas Do Estado Do Paraná. Acórdão nº 1448/2023 - Tribunal Pleno. **Processo nº 766430/22. Aplicação de multa por restrição geográfica indevida em licitação. Paraná, 2023**. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/restricao-geografica-em-licitacao-acarreta-multa-ao-prefeito-de-marilena/10592/N>. Acesso em: 24 jul. 2025.

PARANÁ. Tribunal De Contas Do Estado Do Paraná. Acórdão nº 293/2024 -**Processo nº 561726/23. Representação da Lei nº 8.666/1993**. Tribunal Pleno. Disponível em https://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/LUPIONOPOLIS-ACO-293_24-STP.pdf . Acesso em: 04 de Agos. 2025. p. 3. 6.

PARANÁ. Tribunal De Contas Do Estado Do Paraná. **Acórdão nº 4280/24. Processo nº 172944/24**. Curitiba: TCE-PR, 2024. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/>. Acesso em: 04 Agos. 2025.

PARANÁ. Tribunal De Contas Do Estado Do Paraná. **Prejulgado nº 27, Acórdão nº 2122/19 - Tribunal Pleno, 2019**. Processo nº 465761/17. Disponível em: <https://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2023/11/Prejulgado-27-TCE-PR.pdf>. Acesso em: 04 Agos. 2025. p. 14.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: Malheiros 1994.