



**MUNICÍPIO DE VILHENA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

**PARECER JURÍDICO nº 0293/2026/PGM**

**DE: PGM**

**PARA: FCV**

**1. RELATÓRIO**

Consta nos autos memorando nº 042/2026/FCV, despacho, despacho com indicação de dotação orçamentária, documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, análise de riscos, histórico de consumo, pesquisa de preços, quadro comparativo, justificativa da pesquisa de preços, relação de veículos, termo de referência, despacho, reserva de dotação, despacho, análise inicial, pesquisas de preços, quadro comparativo, estudo técnico preliminar, justificativa de não fracionamento, termo de referência, despacho, reserva de dotação, termo de referência, despacho para controladoria de licitações, certidão de recebimento, edital de dispensa eletrônica, carta proposta, decreto de designação de agentes de contratação, despacho para parecer jurídico, despacho saneador, pesquisa de preços, quadro comparativo, termo de referência, declaração de não fracionamento, despacho para controladoria de licitações, minuta do edital, carta proposta, decreto de designação de agentes de contratação, despacho para a PGM.

<b>Hipótese</b>	<b>Dispensa Eletrônica</b>
<b>Capitulação Legal</b>	Art. 75, inciso II da Lei Federal nº 14.133 de 2021.
<b>Objeto</b>	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento e fornecimento de combustível para atender as necessidades da Fundação Cultural de Vilhena conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste anexo e seus instrumentos.
<b>Valor estimado da contratação</b>	R\$ 20.300,00 (vinte mil e trezentos reais).
<b>Participação</b>	Ampla participação



## 2. OPINIÃO JURÍDICA

### 2.1 Da Dispensa de licitação

A nova lei dispõe no inciso II do artigo 75 que:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

O valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), previsto no inciso II, foi atualizado por meio de Decreto Federal nº 12.343/2024, de modo que, o valor máximo de dispensa atual, conforme o inciso citado, é de R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos).

A Lei Federal nº 14.133 de 2021 dispõe no §1º do artigo 75 o que deve ser considerado para aferição do limite de valor:

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com **objetos de mesma natureza**, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

O entendimento correto dos dispositivos auxilia o Gestor a não fragmentar a despesa e assim não incorrer em crime de Contratação Direta Ilegal conforme o artigo 337-E do Código Penal que dispõe:

#### **Contratação direta ilegal**

Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

O Ministério Público de Contas vinculado ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no parecer nº 0122/2023 referente ao processo nº 2066/2023 esclarece bem o que pode ser considerado fragmentação de despesa em uma Consulta feita pelo



Município de Espigão do Oeste. Este Município solicitou a resposta da seguinte indagação:

Traçadas essas linhas iniciais sobre o assunto, consiste, portanto, a dúvida suscitada quanto a definição de unidade gestora na nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).

Ante o exposto, nos dirigimos ao egrégio Tribunal de Contas do Estado de Rondônia com a seguinte indagação:

1. Seriam esses limites de dispensa expressos nos incisos I e II, do artigo 75 da supracitada Lei, por valor definidos pelo orçamento fiscal de cada Secretaria Municipal ou pelo orçamento geral do Município?

O Nobre Procurador-Geral de Contas, debruçando-se sobre o tema, entendeu que:

Alinhado às lições doutrinárias acima indicadas, é fácil perceber que além dos critérios de “anualidade” e “mesma natureza”, o § 1º do artigo 75 da NLLC acrescentou que esse somatório deve considerar o que for “despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora”, in verbis:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

§ 1º. Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I – o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

Nessa vertente, vê-se com clareza que os incisos I e II do artigo 75 não podem ser analisados isoladamente e sim devem ser interpretados em conjunto com o § 1º, I e II, do mesmo artigo, porque este dispositivo criou um mecanismo limitador para a aplicação da dispensa de licitação em razão do pequeno valor, cujo somatório despendido é o de cada unidade gestora.

Dessa maneira, para que se faça o uso correto dessa trava limitadora, é necessário compreender o conceito de unidade gestora. Por unidade gestora entende-se “[...] unidades cadastradas no SIAFI investidas do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização e cujo titular, em consequência, está sujeito à tomada de contas anual em conformidade com o disposto nos artigos 81 e 82 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967”.

Outrossim, mediante o Parecer Prévio n. 01/2016-Pleno, esse egrégio Tribunal de Contas já se posicionou sobre o conceito de unidade gestora, conforme transcrevo:

Parecer Prévio n. 01/2016 – PLENO

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONSULTA ACERCA DA  
POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE UG NO DECORRER DA EXECUÇÃO



ORÇAMENTÁRIA. POSSIBILIDADE. OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. NECESSIDADE DE EXISTÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA E VÁLIDA. DEVER DE OBEDIÊNCIA AOS LIMITES CONFERIDOS PELA CONSTITUIÇÃO NO ART. 84, INCISO VI, ALÍNEA “A” – AUTO- ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO.

1. Tratando-se de Consulta, esta não deve versar sobre caso concreto sob pena de não ser acolhida pela Corte de Contas.

2. O Parecer Prévio deve servir de base para orientação de todos os jurisdicionados.

3. A Unidade Gestora é Unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, em que a sua criação dar-se-á através de Lei específica e válida do ente.

Nessa linha é possível compreender que unidade gestora é aquela responsável pela gerência de recursos orçamentários e financeiros, de modo a utilizá-los para a realização de despesas, cujos titulares se submetem ao dever de prestar contas sobre a verba pública utilizada.

Como reforço, anote-se que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em resposta a consulta formulada sobre esse mesmo tema,<sup>8</sup> trouxe conceito alinhado ao apresentado por essa Corte de Contas, cuja reprodução é importante para trazer luz ao questionamento apresentado pelo consulente:

CONSULTA. APURAÇÃO DO LIMITE CONTIDO NO ART. 75, I e II DA  
LEI Nº 14.133/2021 - NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.  
PUBLICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS.

1. Para apuração do limite contido no art. 75, I e II da Nova Lei de Licitações e Contratos, deve ser considerado o que for despendido no exercício financeiro com objetos de mesma natureza, pela respectiva unidade gestora.

[...]

PROPOSTA DE DECISÃO Nº 02/2022 – GABMOA

[...]

Vislumbra-se, portanto, que a Unidade Gestora é exatamente a unidade responsável/autorizada a gerir/administrar recursos das atividades do governo. Como bem mencionado pelo consulente, seria por exemplo o Fundo Municipal de Saúde, ou até mesmo o Fundo Municipal de Educação.

Nessa esteira, identificadas as Unidades Gestoras, o Administrador Municipal não precisa juntá-las para apurar a observância ou não dos limites contidos na NLLC. Conforme ordem expressa no dispositivo legal, a aferição dos valores ocorre com base no gasto efetuado por cada Unidade em separado, e não conjuntamente, devendo ser observada a perspectiva de despesa que se tem para o exercício (anualidade orçamentária) pela respectiva unidade gestora para objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade. Exemplificando: material de expediente - papel, canetas, etc.; móveis para escritório - cadeiras, mesas, gaveteiros.

Sendo assim, a verificação do limite do artigo 75, I e II da NLLC, é calculado com lastro, separadamente, em cada Unidade Gestora.



(...)

Desse modo, tenho que a interpretação literal do artigo 75, I, II e

§ 1º, da nova Lei de Licitações, estabelece requisitos cumulativos que devem ser levados a efeito quando da realização da dispensa de licitação de pequeno valor, cujo somatório de despesas deve ser considerado no exercício financeiro (anualidade) de cada unidade gestora.

Nessa perspectiva, tem-se que a unidade gestora a ser considerada é aquela criada por lei com competência para gerência de recursos orçamentários e financeiros, em ordem a utilizá-los para a realização de despesas, sendo seus titulares submetidos ao dever de prestar contas sobre a verba pública utilizada.

De todo oportuno também mencionar, por ter relação com o tema da consulta, que o Plano de Contratações Anual, contemplado no artigo 12, VII, da Lei n. 14.133/21,<sup>11</sup> é um importante instrumento que tem como objetivo “racionalizar as contratações dos órgãos e entidades”, impondo à Administração um dever de realização de um prévio estudo sobre suas necessidades, para que adquira seus bens e contrate seus serviços de forma planejada.

Na decisão de mérito da Consulta em tela, conforme o processo nº 2066/2023:

CONSULTA. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE ESPIGÃO DO OESTE. LEI FEDERAL N. 14.133/2021. DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE PEQUENO VALOR. LIMITES PREVISTOS NO ARTIGO 75 DA LEI. SECRETARIAS MUNICIPAIS. UNIDADES GESTORAS. RECONHECIMENTO POR ATO NORMATIVO.

1. Compete ao Tribunal de Contas decidir sobre consulta que lhe seja formulada por uma das autoridades mencionadas no artigo 84 do RITCERO, que diga respeito a dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, a teor do artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual n. 154/96.

2. A interpretação da lei deve levar em consideração, além do texto literal da norma (interpretação gramatical), também sua conexão com outras normas (interpretação sistemática), sua finalidade (interpretação teleológica) e, subsidiariamente, seu processo de criação (interpretação histórica).

3. O limite de dispensa de licitação em razão do pequeno valor firmado no artigo 75, I, II e § 1o, da Lei n. 14.133/21, refere-se ao somatório do que for despendido no exercício financeiro, para objeto da mesma natureza, por cada unidade gestora. 4. Unidade gestora é a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, nos termos já postos no Parecer Prévio n. 01/2016-Pleno desta Corte de Contas.

No mesmo sentido o autor Joel Menezes Niebuhr<sup>1</sup>:

<sup>1</sup>Niebuhr, Joel de Menezes. Licitação Pública e contrato administrativo. 5 Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.



A dúvida existente sob o prisma da Lei n. 8.666/1993 dissipou-se diante da Lei n. 14.133/2021, principalmente por força do §1º do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021, que se refere à soma dos valores da respectiva unidade gestora. É que unidade gestora remete a órgãos e não necessariamente à entidade com personalidade jurídica própria. Aliás, a criação de órgãos administrativos decorre do processo de desconcentração, que pressupõe a necessidade ou utilidade de certas atividades serem prestadas por unidade própria, que tenha relativa independência gerencial. Não haveria sentido dividir a Administração Pública em diversos órgãos se todos eles tivessem que ser gerenciados em conjunto, pela mesma estrutura.

Na prática, diante da redação do §1º do artigo 75 da Lei n. 14.133 de 2021, os valores gastos por órgãos desconcentrados distintos, entendidos como unidades gestoras, não devem ser somados para o efeito de apurar o limite da dispensa de licitação. O mesmo ocorre com as aquisições de objetos semelhantes ou destinados a atender à mesma finalidade. Os valores tocantes a elas, despendidos por diferentes órgãos, não devem ser somados para o efeito de definir a contratação por dispensa de licitação fundada nos incisos I e II do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021.

As unidades gestoras da Administração Direta e Indireta do Município de Vilhena/RO estão previstas no anexo IV da Lei Orçamentária Anual (Lei municipal nº6.645 de 30 de dezembro de 2025) que dispõe:

NOMENCLATURA	ÓRGÃO	PODER	TOTAL
<b>PODER LEGISLATIVO</b>		20.100.000,00	20.100.000,00
01 - Câmara Municipal	20.100.000,00		
<b>PODER EXECUTIVO</b>			789.310.490,00
<b>ADMINISTRAÇÃO DIRETA</b>		613.895.290,11	
02 - Gabinete/Procuradoria Geral/Controladoria Geral	13.001.311,00		
03 - Secretaria Municipal de Comunicação	926.531,00		
04 - Secretaria Municipal de Administração	73.613.755,00		
05 - Secretaria Municipal de Fazenda	29.079.537,00		
06 - Secretaria Municipal de Terras	278.070,00		
07 - Secretaria Municipal de Educação	204.717.638,28		
08 - Secretaria Municipal de Esporte	1.679.128,46		
09 - Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos	53.788.999,00		
10 - Secretaria Municipal de Transportes e Trânsito	2.502.527,95		
11 - Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio	5.510.953,53		
12 - Secretaria Municipal de Assistência Social	10.278.407,00		
13 - Secretaria Municipal de Planejamento	1.001.054,00		
14 - Secretaria Municipal de Saúde	190.104.902,61		
17 - Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	3.537.412,61		
18 - Secretaria Municipal de Meio Ambiente	3.301.489,47		
19 - Secretaria Municipal de Agricultura	9.473.361,49		
21 - Fundo Municipal de Assistência Social	4.317.954,23		
23 - Fundo Municipal de Meio Ambiente	489.300,00		
24 - Fundo Municipal de Apoio a Política dos Direitos dos Idosos - FUMAPI	11.122,00		
99 - Reserva de Contingência	6.281.835,48		
<b>TOTAL ADMINISTRAÇÃO DIRETA</b>	<b>613.895.290,11</b>		
<b>ADMINISTRAÇÃO INDIRETA</b>		175.415.199,89	
<b>FUNDAÇÃO</b>		1.567.142,00	
20 - Fundação Cultural de Vilhena	1.567.142,00		
<b>AUTARQUIA</b>		173.848.057,89	
15 - Serviço Autônomo de Água e Esgotos	69.866.906,73		
16 - Instituto de Previdência Municipal de Vilhena	28.799.583,95		
77 - Reserva de Contingência	75.181.567,21		
<b>TOTAL GERAL</b>			<b>809.410.490,00</b>

Observa-se que a Administração Direta do Município é descentralizada, sendo que, para cada órgão (Secretaria) é destinado um valor para sua gestão durante o exercício financeiro. Além disso, a Administração Indireta é formada por entidades autônomas com natureza autárquica. A própria Lei municipal nº 6.639 de 2025 que dispõe sobre a estrutura administrativa básica do Poder Executivo do Município de Vilhena/RO, faz menção a essa descentralização em várias disposições:

**Art. 3º** A Administração Municipal norteará suas atividades, em caráter permanente, dentro dos seguintes princípios fundamentais:  
(...)

III - descentralização;

(...)

**Art. 10.** A descentralização, que terá como instrumento básico a delegação de competência, visando assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-se nas proximidades dos fatos, pessoas ou problemas a atender, será realizada no sentido de liberar os dirigentes das rotinas de execução das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para se concentrarem nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação, integração e orientação.

(...)

**Art. 18.** A Administração compõe-se:

I - da Administração Direta, constituída pelos órgãos integrados na estrutura administrativa do Gabinete do Prefeito, da Procuradoria-Geral do Município, da Controladoria-Geral do Município, Corregedoria-Geral do Município e das Secretarias Municipais.

II - da Administração Indireta, que compreende os seguintes tipos de entidades:

a) Autarquias; e

b) Fundações Públicas.

§ 1º As entidades se distinguem, fundamentalmente, dos órgãos por serem de personalidade jurídica própria.

§ 2º Considera-se, para fins de constituição de entidades da Administração Indireta:

I - Autarquia: entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e receitas próprias, criada por lei, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requer gestão administrativa e financeira descentralizada; e



II - Fundação Pública: entidade criada em decorrência de lei específica, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, patrimônio e receita próprios, tendo por finalidade desenvolver atividades assistenciais, culturais, educacionais, de estudo e pesquisas, ou de apoio às referidas finalidades, que, por necessidade operacional, devem ser assim organizadas.

(...)

Art. 23. A composição da Administração Direta, nos termos do Art. 18, I, desta Lei, compreende os seguintes níveis:

I - de apoio direto e assessoramento superior ao Chefe do Poder Executivo, representado pelo Chefe de Gabinete, Procurador-Geral do Município, Controlador-Geral do Município, Corregedor-Geral do Município, Secretários Municipais e Assessores;

**II - de gerência e apoio**, representados pelos Secretários Municipais e Secretários Adjuntos na condução das funções relativas à programação, organização, direção e coordenação das atividades das Secretarias Municipais; e

III - de atuação instrumental e por núcleos setoriais, divisões com funções relativas ao controle de atividades e execução dos programas e projetos afetos às Secretarias Municipais.

É bom ressaltar que conforme o art. 2º do decreto municipal nº 59.672/2023 é de competência dos Secretários Municipais a autorização da inexigibilidade e também da dispensa de licitação, o que demonstra mais ainda essa descentralização alegada *supra*:

Art. 2º. São competentes para autorizar a inexigibilidade e a dispensa de licitação os Secretários Municipais, o Chefe de Gabinete, o Controlador-Geral e o Procurador Geral, na Administração Direta, e o Diretor-Geral do Sistema Autônomo de Águas e Esgotos, o Presidente da Fundação Cultural e o Diretor Presidente do Instituto de Previdência do Município, na Administração Indireta.

Não há dúvidas de que na Administração Direta Municipal, cada Secretaria constitui Unidade Gestora para fins do disposto no inciso I do §1º do artigo 75 da lei federal nº 14.133 de 2021.

Diante disso, para análise deste processo, será considerada **o SAAE**, como unidade gestora, o exercício financeiro de 2026 (01º de janeiro de 2026 a 31 de dezembro de 2026) e a verificação dos objetos de mesma natureza apresentada pela secretaria dentro deste processo administrativo, sendo que, qualquer omissão da secretaria em





fornecimento de informação, prejudica este parecer jurídico e pode levar à responsabilização do Gestor.

**A FCV** pretende fazer Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de gerenciamento e fornecimento de combustível para atender as necessidades da Fundação Cultural de Vilhena.

Nos autos desse processo a FCV no id 1609034 se manifestou quanto ao não fracionamento:



**PREFEITURA MUNICIPAL DE VILHENA**  
**FUNDAÇÃO CULTURAL DE VILHENA**



**DECLARAÇÃO DE NÃO FRACIONAMENTO**

Eu, **Évilyn Olímpia Medrada Teixeira**, Presidente da Fundação Cultural de Vilhena – FCV, no uso de minhas atribuições legais, DECLARO, para os devidos fins e em atendimento ao apontamento constante nos autos, que foi realizado levantamento das contratações efetuadas por esta Fundação no exercício de 2026 relativas a objetos de mesma natureza, entendidos como aqueles pertencentes ao mesmo ramo de atividade, especificamente relacionados ao gerenciamento de frota e fornecimento de combustível.

Após análise das despesas realizadas e do planejamento anual desta Fundação, verificou-se que não houve extrapolação do limite legal previsto para contratação por dispensa de licitação, nos termos do art. 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como DECLARO que não haverá extrapolação do referido limite até o encerramento do exercício financeiro de 2026.

Conforme histórico de consumo anexado aos autos, consta o seguinte registro:

PROCESSO	EMPENHO	VALOR TOTAL EMPENHADO	LIQUIDAÇÃO	VALOR TOTAL LIQUIDADO
7532/2025	75/2025 e 76/2026	R\$ 40.000,00	336, 337, 366 e 367/2025	R\$ 9.507,28
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 40.000,00</b>		<b>R\$ 9.507,28</b>

Declaro ainda que a presente contratação observa o princípio do planejamento, não havendo fracionamento indevido de despesas, permanecendo atendidos os requisitos legais para a realização/prorrogação da contratação pretendida por dispensa de licitação.

Ademais, registra-se que não há registros disponíveis dos exercícios anteriores, considerando que o processo referente ao exercício de 2025 foi instaurado em 2024, bem





**PREFEITURA MUNICIPAL DE VILHENA**  
**FUNDAÇÃO CULTURAL DE VILHENA**



como em razão da mudança de sistema ocorrida anteriormente, a qual ocasionou a perda de parte dos processos administrativos.

Por ser verdade, firmo a presente declaração para que produza os efeitos legais cabíveis.

Vilhena, 14 de maio de 2026.

Elaborado por:  
Setor Orçamentário  
*assinado digitalmente*



**Évilyn Olímpia Medrada Teixeira**  
Presidente da Fundação Cultural de Vilhena  
Decreto nº 62.351/2024/FCV

## **2.2 Das situações elencadas no despacho saneador do id 1606995**

No despacho saneador do id 1606995 foram recomendadas algumas retificações para o regular prosseguimento da demanda.

Quanto à 1ª situação houve saneamento.

Quanto à 2ª situação não houve saneamento. Não restou claro nos autos que o critério de disputa na dispensa eletrônica será a “menor taxa de administração”. No mesmo sentido a minuta do edital também deve ser retificada, pois a aplicação do menor preço por lote não se coaduna com a presente contratação. Desse modo, recomenda-se a retificação do termo de referência e minuta do edital.

Quanto à 3ª situação não houve saneamento por parte da Controladoria de Licitações.

Quanto à 4ª situação houve saneamento.



## 2.2.1 Das demais incongruência encontrada

### 2.2.1.1 Da Prioridade local ou regional

No que tange à prioridade do §3º do artigo 48 da LC nº 123/2006, verificamos que a minuta do edital exige a adoção da mesma.

No Acórdão nº 877/16 – Tribunal Pleno – o Tribunal de Contas do Estado do Paraná entendeu que:

Consulta. Município de Mercedes. Pelo conhecimento da consulta, e resposta nos seguintes termos:

(a) A verificação do cumprimento da condição prevista no artigo 49, II, da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, requisito indispensável ao emprego das licitações diferenciadas, pode ser realizada com base em critérios discricionários estabelecidos pelo Município, sempre tendo em vista a análise dos custos e benefícios dos parâmetros a serem empregados. Com o escopo de minimizar riscos de falhas na pesquisa de mercado, recomenda-se que inicialmente seja efetuada uma busca nos dados internos do próprio Município, com ênfase ao registro cadastral e aos dados de empresas que participaram de licitações prévias para o mesmo objeto ou para objetos semelhantes. Ademais, deve o ente complementar a investigação, buscando informações atualizadas, podendo utilizar, exempli gratia, informações constantes em alvarás de licença para localização e funcionamento, dados perante a junta comercial, sindicatos ou associações, assim como questionamentos a alguma microempresa ou empresas de pequeno porte local ou regional se existem outras potenciais participantes da licitação. Entretanto, custos e benefícios das medidas a serem adotadas na referida pesquisa devem ser sopesados, de modo a evitar danos ao Erário. Se porventura o ente não lograr êxito na perquirição de três fornecedores na localidade e optar pela confirmação de que não há fornecedores aptos a nível regional, a investigação deve ser ainda mais profunda, inclusive por meio da análise de documentos de outros entes a que tenha acesso. Outrossim, é prudente que a Administração, quando não efetuar a licitação diferenciada, explicita no edital o motivo pelo qual não a realizou, majorando-se a probabilidade de que algum interessado apresente recurso em sentido oposto. (b) Uma interpretação literal da Lei n.º 123/2006, faz crer que não é necessária a efetiva participação de no mínimo 3 (três) empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e que sejam capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório, mas simplesmente que existam os três fornecedores competitivos enquadrados nas exigências legais. Contudo, insta consignar ser inaceitável que a licitação tenha um baixo número de concorrentes por falhas na divulgação do certame pela Administração. **(c) A justificativa para aplicação de margem de preferência deve ter por parâmetro a busca de ao menos um dos objetivos dispostos no caput do artigo 47 da Lei Complementar n.º 123/2006: promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e**



regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. Ademais, a margem de preferência somente poderá ser aplicada quando as seguintes condições forem cumulativamente preenchidas: (i) o benefício esteja expressamente previsto no ato convocatório, caso em que a Administração será obrigada a contratar a microempresa ou empresa de pequeno porte local ou regional que oferecer o melhor preço, se dentro da margem de preferência e se o valor ofertado espelhar a realidade do mercado; (ii) a microempresa ou empresa de pequeno porte tenha efetivamente participado do certame e oferte durante o procedimento licitatório preço superior ao menor ofertado, porém dentro da margem de preferência; (iii) trate-se de licitação diferenciada (licitações de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), ou na parte referente à cota de até 25% do objeto a ser contratado); e (iv) o preço enquadrado dentro da margem de preferência seja compatível com a realidade do mercado, a qual deve ser auferida com cautela, devendo ser evitada a prática comum de realizar estimativa de orçamento unicamente com base em pesquisa de preços efetuada com potenciais interessados na licitação, pois determinadas empresas potencialmente interessadas no certame são excluídas em razão de seu porte. (d) Uma interpretação gramático-literal do artigo 48, § 3º, evidencia que o uso da conjunção “ou” estabelece que o ente poderá estabelecer, alternativamente, a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente. Desta forma, os requisitos “local” e “regional” não são cumulativos, sendo de discricionariedade do gestor optar pelo modo que melhor atender ao interesse público, assim como aos princípios reitores da Administração Pública. Por óbvio que a escolha da opção “regional” necessariamente abarca os fornecedores locais. Caso opte por conceder o benefício unicamente às microempresas e empresas de pequeno porte sediadas “localmente”, ao contrário, excluem-se aquelas “regionais” e não “locais”. Entretanto, apõe-se a ressalva de que somente poderá a Administração Municipal restringir a prioridade de contratação a empresas locais quando comprovada a existência de no mínimo três microempresas ou empresas de pequeno porte competitivas naquele mesmo âmbito. (e) É certo que, enquanto entende-se “local” os limites geográficos do Município, definidos de modo oficial, o termo “regional” é de conceituação menos rígida. A Administração Municipal, neste sentido, poderá estabelecer discricionariamente um critério de “região”, desde que o mesmo seja prévio, impessoal, objetivo e uniformemente aplicado aos certames licitatórios daquele ente, restando vedada a modificação injustificada dos parâmetros empregados. Deve a metodologia de definição pautar-se em fundamentos pré-estabelecidos, seja por instituição reconhecidas de estudos no âmbito geográfico (e.g., IBGE, IPARDES), seja por lei municipal que obedeça aos princípios da impessoalidade e da objetividade. Adotado determinado critério para definição da região, é prudente que haja robusta justificativa para mudança e que o novo critério seja utilizado também em futuros



**certames. Seja qual for o conceito definido, deve sempre ser superior aos limites geográficos do próprio Município, mas não amplo o suficiente a ponto que determinada empresa esteja enquadrada na região, mas esteja faticamente impedida de prestar o objeto específico da licitação em razão de estar muito distante do ente contratante, vez que nesse caso não é uma potencial participante da licitação. Verificado que a região usualmente estabelecida não serve ao objeto sob análise em razão da impossibilidade fática de empresa localizada na região prestar o serviço, sua extensão poderá ser reduzida, desde que a decisão seja robustamente fundamentada, mediante utilização de critério também prévio, impessoal, objetivo – situação excepcional, válida para objetos bastante específicos.**

Para originar esse acórdão, a Chefe do Poder Executivo do Município de Mercedes/PR, a Sra. Cleci Maria Rambo Loffi fez indagação similar ao Chefe do Poder Executivo do Município de Vilhena/RO nos seguintes termos:

Trata-se de consulta formulada pela Prefeita Municipal de Mercedes, Sra. Cleci Maria Rambo Loffi, na qual se indaga: (...) (c) qual interpretação deve ser conferida ao termo “justificadamente”, presente no § 3º do artigo 48 da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006;

O Nobre Conselheiro Relator Nestor Baptista entendeu que:

(c) qual interpretação deve ser conferida ao termo “justificadamente”, presente no § 3º do artigo 48 da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006:

Consoante o artigo 48, § 3º, do artigo 48 da Lei Complementar n.º 123/2006, redação dada pela Lei Complementar n.º 147/2014:

Artigo 48 Para o cumprimento do disposto no artigo 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

(...)

§3º - Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (grifo nosso)



Assiste razão à unidade técnica ao pugnar que a justificativa para aplicação de margem de preferência deve ter por parâmetro a busca de pelo menos um dos objetivos dispostos no artigo 47, caput, da Lei Complementar n.º 123/2006: 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.

Artigo 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.

Faz-se imperioso destacar, ademais, que a referida margem de preferência somente aplicar-se-á quando preenchidas, cumulativamente, as seguintes condições:

- (i) o benefício deve estar previsto no ato convocatório de forma expressa;
- (ii) a microempresa ou empresa de pequeno porte deve ter efetivamente participado do certame licitatório, ofertando preço superior ao menor ofertado, porém dentro da margem de preferência pré-estabelecida;
- (iii) deve tratar-se de licitação diferenciada (licitações de contratação cujo valor seja de até oitenta mil reais, ou na parte referente à cota de até 25% do objeto a ser contratado); e
- (iv) o preço enquadrado dentro da margem de preferência deve ser compatível com a realidade do mercado, a qual deve ser auferida com cautela, devendo ser evitada a prática comum de realizar estimativa de orçamento unicamente com base em pesquisa de preços efetuada com potenciais interessados na licitação, pois determinadas empresas potencialmente interessadas no certame são excluídas em razão de seu porte.

Por sua vez, no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na resposta à Consulta nº 932701 esse Egrégio Tribunal entendeu que:

CONSULTA. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. LICITAÇÃO. TRATAMENTO DIFERENCIADO E SIMPLIFICADO A MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. NECESSIDADE DE PREVISÃO DE REGRAS NO EDITAL PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO CONTIDO NO ART. 48, § 3º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/06. ALCANCE DA EXPRESSÃO “REGIONALMENTE”.

**1. Salvo se de outro modo disposto nas normas locais, a Administração poderá pagar até 10% (dez por cento) a mais do melhor preço válido na licitação para contratar licitantes enquadradas como microempresas ou**



**empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente (art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06).**

**2. A aplicação desse benefício não decorre diretamente da lei, sendo necessário que, de forma expressa, constem, no ato convocatório, o percentual de preferência e as regras para a sua concessão, e, na fase interna, além desses elementos, também a justificativa.**

3. No âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual, o sentido da expressão “regionalmente”, prevista no art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06, deve ser aquele contido no art. 9º-A, § 1º, do Decreto Estadual nº 44.630/07. 4. Para os jurisdicionados municipais que não possuam norma específica, aplicam-se as disposições da Consulta nº 887734 quanto ao alcance da expressão “regionalmente”. (grifo nosso).

O Nobre Conselheiro Relator Cláudio Couto Terrão, nesse acórdão, entendeu que:

O Consulente questiona, ainda, se o Município poderia contratar com ME ou EPP que, no procedimento licitatório, apresentasse proposta de preço até 10% superior ao menor preço válido até o momento. Para responder a essa indagação, é necessário compreender de que forma deve ser aplicado o benefício previsto no art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06. A dúvida quanto a este ponto resume-se à seguinte pergunta: caso o edital da licitação preveja a aplicação do benefício contido no art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06 e tendo uma ME apresentado proposta de preço até 10% superior ao menor preço válido até o momento, deve a Administração adjudicar o objeto em favor da microempresa, ou deve convocá-la para, se for do seu interesse, cobrir a menor proposta apresentada entre os licitantes?

No âmbito federal, o art. 9º do Decreto nº 8538/15 solucionou a questão estabelecendo que, ao aplicar o art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06, deve o gestor realizar procedimentos análogos ao do empate ficto previsto nos arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/06. Ou seja, se uma ME ou EPP oferecer proposta de preço até 10% superior ao menor preço válido, deve ela ser convocada para, querendo, apresentar nova proposta inferior àquela considerada vencedora da licitação. Essa, contudo, não parece ser a posição acolhida majoritariamente pela doutrina. De um modo geral, a leitura que se deve fazer do art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06 parte da premissa de que ele instituiu uma margem de preferência, semelhante àquela prevista no art. 3º, § 5º, da Lei nº 8.666/93, para a contratação de ME e EPP situadas no âmbito local ou regional. A esse respeito, confira-se o seguinte excerto do parecer emitido pela Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco sobre este tema:

Foi acrescentado o §3º que permite, de forma justificada, que tais benefícios estabeleçam prioridades de contratação de ME e EPPs estabelecidas local ou regionalmente de até 10% (dez por cento) do melhor preço válido. Com essa disposição, permite-se, em



homenagem ao desenvolvimento regional, que o objeto, nessas condições, seja adjudicado a um preço superior àquele que seria obtido, caso o benefício não fosse aplicável. Trata-se de uma prioridade de contratação, muito semelhante à margem de preferência estatuída no art. 3º da Lei nº 8.666/93, que aproveita apenas, porém, as ME e EPPs, e desde que elas estejam estabelecidas local ou regionalmente, segundo os critérios fixados no instrumento convocatório. Há de se diferenciar as consequências da prioridade de contratação com o já existente benefício do empate ficto, contemplado no art. 44 da LC nº 123/06. Neste, a ME/EPP melhor colocada que apresente preços até 5% superiores – ou 10% em caso do pregão – ao menor preço obtido no certame licitatório, tem a oportunidade de reduzir a sua proposta e ofertar um preço inferior àquele oferecido pela empresa detentora da melhor proposta. A premissa é conferir uma segunda oportunidade à ME/EPP, mas sem tolerar a contratação a preços superiores. No caso da prioridade de contratação, todavia, quando admitida, abre espaço para a possibilidade de a Administração contratar a preços superiores, conferindo tratamento privilegiado às ME e EPPs sediadas no local/região em que se processa o certame licitatório, mesmo que isso signifique maiores ônus financeiros para o contratante.

No mesmo sentido, Jair Santana<sup>2</sup> tece as seguintes considerações:

Um novo benefício material foi introduzido no pacote de prerrogativas conferidas às micro e pequenas empresas: passa-se a ser possível “pagar-se mais” na localidade e na região até o limite de 10%. A regra pode parecer estranha ao primeiro olhar. Mas estamos falando, antes de tudo, da materialização de políticas públicas onde o poder de compra governamental deve ser utilizado para gerar renda, emprego e melhor distribuir as riquezas numa cidade ou região. (...) Pagar mais, mediante justificativas, é privilegiar o mercado local.

Veja-se, ainda, as ponderações feitas por Cláudia Corrêa Leite Bottesi<sup>3</sup>, Assessora Técnico Procuradora do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

Aliando duas diretivas de cunho constitucional, quais sejam, os benefícios às MPEs e o fomento da economia local e regional, o legislador previu, no § 3º do artigo 48, a possibilidade de se estabelecer prioridade àquelas MPEs que estejam sediadas local ou regionalmente. Consoante este dispositivo, a Administração Pública

<sup>2</sup> SANTANA, Jair. Novo Estatuto da ME e EPP: Lei Complementar 147 de 7 de agosto de 2014: compras públicas e pequenos negócios: essencialidades e orientações. Fórum: Belo Horizonte.

<sup>3</sup> Disponível em: [https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20150708\\_-\\_artigo-claudine\\_-leicomplementar147-14.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20150708_-_artigo-claudine_-leicomplementar147-14.pdf)





poderá pagar preços superiores a melhor proposta para as microempresas e empresas de pequeno porte que estejam sediadas local ou regionalmente, desde que no limite máximo de 10% do melhor preço válido. Trata-se de vantagem competitiva criada para fomentar a economia local.

Da análise da Lei Complementar nº 123/06, não é razoável crer que ela estabeleceu dois benefícios semelhantes para as ME e EPP, sendo um obrigatório e outro facultativo, previstos, respectivamente nos arts. 45 e 48, § 3º, com a mesma metodologia de cálculo e com finalidades bastante parecidas. Por esse motivo, o mais adequado é considerar que o referido dispositivo deve ser aplicado da mesma forma que é aplicada a margem de preferência prevista no art. 15, § 3º, da Lei nº 8.666/93, não se considerando, nesse caso, empate ficto entre a proposta da microempresa e aquela mais bem colocada até o momento. Ressalte-se que o benefício contido no art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06 consagra um dos princípios da ordem econômica nacional, previsto no art. 170, inciso IX, da Constituição Federal, qual seja, o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Na busca pela melhor proposta na licitação, não deve a Administração se ater apenas ao impacto financeiro no curto prazo, mas, sim, às externalidades positivas decorrentes do tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, como, por exemplo, o desenvolvimento do mercado local. Portanto, respondendo à indagação formulada, tem-se que, caso o benefício contido no art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06 esteja expressamente previsto no ato convocatório, a Administração poderá pagar até 10% a mais do melhor preço válido até o momento para contratar microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente. Por fim, o Consultante questiona se haveria necessidade de inserir o benefício contido no art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06, no edital da licitação, ou se esse decorreria diretamente dos termos do Estatuto das Microempresas. Como já visto, a preferência contida no mencionado dispositivo legal é facultativa, de modo que fica a cargo da Administração inseri-la, ou não, no edital, de acordo com um prévio juízo de conveniência e oportunidade. Assim, caso o edital da licitação seja silente a seu respeito, o benefício não poderá ser concedido às ME e EPP. Por outro lado, havendo expressa previsão no ato convocatório, a sua observância torna-se obrigatória para a Administração. Desse modo, a aplicação do benefício contido no art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/06 não decorre diretamente da lei, sendo necessário que conste no ato convocatório, de forma expressa, o percentual de preferência (limitado a 10% do menor preço válido) e as regras para a sua concessão. Importante frisar que é necessário, ainda, que, na fase interna, a Administração justifique o percentual escolhido para a concessão do referido benefício.



Conforme visto *supra* a aplicação da prioridade local ou regional prevista no §3º do artigo 48 da LC nº 123/2006 não é automática, devendo ser justificada e comprovada a sua efetividade no caso concreto.

Compulsando os autos não observamos nenhum estudo de mercado, levantamento econômico ou análise técnica que evidencie a existência de fornecedores locais ou regionais em número e condições suficientes para suportar a contratação que será levada a efeito, nem tampouco elementos que permitam aferir que a aplicação do benefício regional não resultará em elevação dos preços contratados ou em restrição indevida à competitividade do certame. Vide exemplo de estudo no id 1504894 e 1509809 do processo administrativo nº 2725/2026.

Sob essa perspectiva, a justificativa administrativa deveria evidenciar que o mercado local ou regional dispõe de capacidade operacional, logística e financeira suficientes para atender o objeto a ser licitado de modo a assegurar que a estrutura adotada não comprometa a competitividade nem resulte em contratação mais onerosa para a Administração. A ausência dessa análise fragiliza a motivação administrativa e impede a verificação de que os benefícios concedidos resultem, de fato, em ganho público proporcional, seja sob a ótica do desenvolvimento econômico local, seja sob o prisma da obtenção da proposta mais vantajosa.

Desse modo, entendemos que para haver a aplicação da prioridade prevista no §3º do artigo 48 da Lei Complementar nº 123/2006 é necessário que:

1 – Haja justificativa na busca, concreta, comprovada documentalmente, de pelo menos um dos objetivos dispostos no artigo 47, caput, da Lei Complementar n.º 123/2006: 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;

2 – A justificativa essa embasada em estudo prévio mínimo que demonstre:

- a) a existência de fornecedores locais ou regionais em número e condições suficientes para suportar a contratação que será levada a efeito. Conforme o inciso II do artigo 49 da LC nº 123/2006 deve haver no mínimo 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório. Com o escopo de minimizar riscos de falhas na pesquisa de mercado, recomenda-se que inicialmente seja efetuada uma busca nos dados internos do próprio Município, com ênfase ao registro cadas-



tral e aos dados de empresas que participaram de licitações prévias para o mesmo objeto ou para objetos semelhantes. Ademais, deve o Ente complementar a investigação, buscando informações atualizadas, podendo utilizar, por exemplo, informações constantes em alvarás de licença para localização e funcionamento, dados perante a junta comercial, sindicatos ou associações, assim como questionamentos a alguma microempresa ou empresas de pequeno porte local ou regional se existem outras potenciais participantes da licitação;

- b) Que o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte é vantajoso para a administração pública e não representa prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado; e
- c) Que o mercado local ou regional dispõe de capacidade operacional, logística e financeira suficientes para atender o objeto a ser licitado.

Caso não haja o saneamento considerando as razões supra, recomenda-se o afastamento da prioridade prevista no §3º do artigo 48 da Lei Complementar nº 123/2006, visto que, conforme analisado acima, ela não é automática, devendo ser justificada e comprovada a sua efetividade no caso concreto observando o objeto da licitação/dispensa e os itens/lotos a serem licitados/dispensados.

### **3. Do instrumento de contrato ou equivalente**

No caso em tela, o contrato pode ser dispensado na forma do inciso I do artigo 95 da Lei Federal nº 14.133 de 2021, podendo ser substituído por nota de empenho.

### **4. Da divulgação**

A Administração Pública (art. 37 CRFB e, dentre outros, art. 5º da Lei nº 14.133/2021) deve dar publicidade às contratações realizadas, especialmente do edital e todos os elementos do edital, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso, conforme determina o §3º do art.25 da Lei n.14/133/2021. Essa divulgação deverá ocorrer tanto no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (arts. 54 e 174, §2º, inciso III), quanto em Diário Oficial



do respectivo ente<sup>4</sup>. Assim sendo, registra-se a necessidade de publicação do edital e dos seus anexos, na forma do art. 54 e art. 174, § 2º, inciso III, da Lei 14.133/2021.

## 5. Conclusão

Ante o exposto, **desde que sanadas as pendências apontadas**, a PGM opina pela continuidade do procedimento administrativo.

Caso não haja saneamento e haja prosseguimento do feito a continuidade do procedimento será de responsabilidade exclusiva do Gestor da Pasta, e esse subscritor se reserva também em não assinar ou mesmo redigir eventual contrato ou termo advindo desta contratação, em razão dos motivos já expostos, conforme o artigo 6º §2º da lei municipal nº 5.823 de 2022.

Vilhena, 18 de maio de 2026.

Igor Demétrio Vanucci Cardoso

Procurador Municipal



Assinado por:  
MUNICIPIO DE VILHENA  
IGOR DEMÉTRIO VANUCCI CARDOSO



18/05/2026 12:25:56

<https://vilhena.oxxy.eletoech.com.br/protocolo/consulta-autenticidade?identificador=1ba1b728-731d-49c2-bdd3-c10155113d4b>  
DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE

<sup>4</sup>Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). § 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação. § 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim. § 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

