



MUNICÍPIO DE VILHENA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO nº 071/2026/PGM

DE: PGM

PARA: SEMUS

1. RELATÓRIO

Consta nos autos documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, mapa de risco, histórico de consumo, cotações, justificativa de escolha dos fornecedores, quadro comparativo, termo de autorização do Secretário, memorando nº 01/2026/SEMUS, termo de referência, pedido de compras, despacho, nota de reserva de dotação, despacho para a auditoria, análise da auditoria, despacho para atenção básica, documento de formalização da demanda, ofício nº 099/2026/AB, documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, cotações, quadro comparativo, justificativa de histórico de consumo, termo de referência, pedido de compras, despacho para alteração da reserva de dotação, nota de reserva de dotação, despacho ao setor de compras, despacho para a Controladoria de Licitações, certidão, minuta do edital, decreto de designação de agentes de contratação, despacho para parecer jurídico.

Hipótese	Pregão eletrônico
Capitulação Legal	Art. 28, I da Lei n. 14.133/2021 e art. 53 da Lei n. 14.133/2021
Objeto	Aquisição de Kit de Higiene para Bebês (Banheira, Toalha de Banho, Sabonete Líquido, Shampoo, Cotonetes, Álcool 70%, Lenço Umedecido entre outros) para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde – SEMUS conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento e seus anexos.
Valor estimado da contratação	R\$ 309.776,88 (Trezentos e nove mil e



	setecentos e setenta e seis reais e oitenta oito centavos)
Participação	Exclusivo para ME e EPP

2. OPINIÃO JURÍDICA

2.1 PREGÃO ELETRÔNICO NA LEI 14.133/2021.

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretenda contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação. A Lei nº14.133/2021 fixou que o procedimento licitatório é composto por sete fases, dentre elas, a fase preparatória, a qual é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme os requisitos previstos nos incisos do art. 18 da mencionada lei. Também na fase de planejamento a Administração deverá considerar a expectativa de consumo anual e atender aos princípios da padronização e do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, consoante art. 40 e 47 da Lei 14.133/2021. Especificamente quanto à modalidade de licitação, nos termos do art. 29, a concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 da Lei, sendo que utilizar-se-á o pregão “sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

A SEMUS no id 1449194 justificou o objeto licitado como serviço comum da seguinte forma:

.6. CLASSIFICAÇÃO DO BEM COMUM (Art. 6, Inciso XIII; Art. 20; Art. 29 da Lei 14.133/2021; Decreto Municipal 59.671/2023, Art. 1º §1º):

1.6.1. O objeto enquadra-se na classificação de qualidade comum por apresentar padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no ato convocatório e no presente Termo de Referência, por meio de especificações usuais do mercado e executada por grande número de empresas e Instituições do mercado, sem especificações técnicas complexa (Art. 29 da Lei 14.133/2021).

Somado a isso, justificou a necessidade da contratação da seguinte forma no id nº 1449194:



4. JUSTIFICATIVA (Art. 6º, Inciso XXIII, Alínea b da Lei 14.133/2021):

4.1. Apresente contratação visa atender as demandas da “Semana do Bebê”, cujo principal objetivo é incluir estratégias de mobilização social pela primeira infância, assegurando assim a atenção adequada a crianças de até 06 anos de idade, tornando o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento infantil uma prioridade nas agendas dos municípios brasileiros. A cada edição da “Semana do Bebê” ocorrem discussões intersetoriais sobre temas como mortalidade infantil, aleitamento materno, nutrição, parentalidade, gravidez na adolescência, educação infantil de qualidade, formação de vínculo e estimulação do bebê, por meio de diversas atividades como palestras, oficinas, atividades lúdicas e culturais, devendo a Atenção Primária a Saúde– APS, buscar estratégias para adesão desta ação. A responsabilidade sanitária na APS refere-se ao compromisso das equipes de saúde com a população de um território definido conceito que vai além do atendimento clínico, abrangendo a integralidade do cuidado e a intervenção sobre as condições que afetam a saúde dos indivíduos e da comunidade. Sendo assim a higiene dos bebês é essencial para prevenir doenças e infecções e promover saúde, isso inclui cuidados com a limpeza do umbigo, banhos diários, bem como a higienização das mãos e dos utensílios utilizados na alimentação. Portanto é de extrema importância garantir a continuidade das ações para promover a prevenção de doenças e contribuir para o bem-estar e saúde infantil. Ressalta-se ainda que os quantitativos foi calculado com base nos dados extraídos do Cadastro Individual do Usuário, via Ministério da Saúde, na data atual contamos com um total de 4.894 crianças de 0 a 5 anos, sendo 1.432 menores de 1 ano.

Posto isso, a modalidade escolhida está correta considerando que a natureza do objeto/serviço é comum.

2.2 Justifica para o parcelamento ou não da solução.

No caso em tela, o tipo de licitação escolhido foi o menor preço por item. A SEMUS justificou no id 1449012 que:

12.1. A aquisição será conduzido por item, considerando que a divisibilidade do objeto não ira comprometer a integralidade da solução ou gerar impacto negativo na economia de escala. Essa estruturação é tecnicamente justificada e economicamente viável, visa ainda promover a máxima competitividade e ampliar a participação dos licitantes.



Entende-se justificado esse item.

2.3 Das incongruências encontradas.

a) Prioridade para ME/EPP local ou regional

Observamos que no item 1.5 do termo de referência como também no edital foi prevista a aplicação da prioridade do §3º do artigo 48 da Lei Complementar nº 123/2006.

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 oferecido 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 Santana¹ 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 Bottesi², Assessora Técnico Procuradora do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

¹ 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.

² Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20150708_-_artigo-claudine_-leicomplementar147-14.pdf



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 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.

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 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, 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 e os itens/lotos a serem licitados.

b) Ausência de cláusula de reajuste no termo de referência.

O §7º do artigo 25 da Lei Federal nº 14.133 de 2021 aduz que:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

(...)

§7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

Desse modo, deve constar no termo de referência item com os seguintes dizeres:

1 – DO REAJUSTE CONTRATUAL

1.1 O Reajuste dos valores contratual terá como data base o orçamento estimado conforme o §7º do artigo 25 da Lei Federal nº 14.133 de 2021;



- 1.2 Deve ser observado o princípio da anualidade para o reajuste;
- 1.3 O índice a ser utilizado para o reajuste contratual será o IPCA e, em caso de sua extinção, outro que venha lhe suceder.

Recomenda-se a retificação.

Desse modo, o saneamento desses aspectos é crucial para regular prosseguimento da presente licitação, sendo isso condicionante ao prosseguimento do feito.

2.4 Avaliação da adequação da instrução procedimental

Consoante expõe o art. 53 da Lei 14.133/2021, ao final da fase preparatória o processo licitatório “seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação”.

Conforme Marçal Justen Filho³, trata-se de “exigência formal de natureza obrigatória, cuja infração pode acarretar a invalidade do processo licitatório e apresentar implicações muito sérias. A audiência da assessoria jurídica é compulsória e não pode ser dispensada, ressalvada hipóteses excepcionais, previstas no próprio dispositivo”. Nessa conjuntura, o presente segmento avalia o cumprimento dos requisitos da fase preparatória do processo licitatório na forma exposta pela legislação de regência, bem como, eventualmente, lista documentação não constante dos autos, mas exigidas em algum momento pelo ordenamento normativo aplicável ao caso. Destacam-se na instrução:

Abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado	353/2026.
Forma eletrônica para o processo administrativo ou, caso adotada forma em papel, apresentação de justificativa (art. 12, VI, da Lei 14133/21)	Atendido
Ato de designação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação (Art. 7º, caput, da Lei 14133/21)	Anexo nº 1455135
Documento de formalização de demandas (art. 12, VII, e art. 72, I, da Lei 14133/21)	Anexo nº 1436223
Certificação de que objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratações Anual	Anexo nº 1377712
Estudo Técnico Preliminar, contendo, no mínimo, descrição da necessidade, a estimativa do quantitativo, a estimativa do valor, a manifestação sobre o parcelamento e a manifestação sobre a viabilidade da contratação (Art. 18, §1º, art. 72, I, da Lei 14133/21 e Art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei 14133/21) ou manifestação	Anexo nº 1449012

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho.

justificando a ausência do documento.	
Análise de riscos (Art. 72, I da Lei nº 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	Anexo nº 1419117
Manifestação justificando as exigências de práticas e/ou critérios de sustentabilidade ou sua dispensa no caso concreto (Art. 5º e art. 11, I e IV, da Lei 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	Anexo nº 1449012
Projeto Básico ou Termo de Referência (Art. 72, I, da Lei 14133/21)	Anexo nº 1449194
Edital da licitação (Art. 18, V, da Lei 14133/21)	Anexo nº 1455133
Caso o objeto contemple itens com valores inferiores a R\$80.000,00, eles foram destinados às ME/EPPs e entidades equiparadas ou foi justificada a não exclusividade	Anexo nº 1449194
Orçamento estimado com as composições detalhadas dos preços utilizados para sua formação	Anexo nº 1449194
Certificação que o valor previamente estimado da contratação está compatível com os valores praticados pelo mercado.	Anexo nº 1449194
Havendo vedação de determinada marca ou produto, indicar a existência de processo administrativo em que esteja comprovado que não atendem às necessidades da Administração (Art. 41, III, da Lei 14133/21)	Não houve vedação.
Certificação de que a determinação do quantitativo a ser adquirido considerou a estimativa de consumo e utilização prováveis (Art. 40, III, da Lei 14133/21)	Anexo nº 1419647
Previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas. (Art. 72, IV, da Lei 14133/21 e art. 60 da Lei nº 4.320/64)	Anexo nº 1449194

É imperiosa, portanto, a correção da instrução dos autos, com a elaboração e juntada da pendência instrutória acima destacada, de modo a dar a devida regularidade à contratação pretendida.

4. Do instrumento de contrato ou equivalente

É dispensada a feitura da minuta de contrato conforme o inciso II do artigo 95 da Lei Federal nº 14.133 de 2021.

5. 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, incluídos minuta de contrato, 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 ente⁴. 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.

6. Conclusão

Ante o exposto, **a PGM opina pela viabilidade jurídica da licitação se, e somente se, houver o saneamento das pendências encontradas.**

Vilhena, 06 de fevereiro de 2026.

Igor Demétrio Vanucci Cardoso

Procurador Municipal



Assinado por:
MUNICÍPIO DE VILHENA
IGOR DEMÉTRIO VANUCCI CARDOSO



06/02/2026 09:55:44

<https://vilhena.oxy.elotech.com.br/protocolo/consulta-autenticidade?identificador=9c016265-cf7-410a-a20f-4a86661c9a15>
DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE

⁴Art. 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.

