



MUNICÍPIO DE VILHENA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO nº 0170/2026/PGM

DE: PGM

PARA: Controladoria de Licitações.

1. RELATÓRIO

Consta nos autos ofício circular nº 06/2026/CENTRAL DE COMPRAS, justificativas de compras, Estudo técnico preliminar, análise de riscos, pesquisas de preços, nota técnica estimativa de consumo, quadro comparativo, análise crítica do balizamento, termo de referência, relatório de levantamento de fornecedores regionais, despacho para a auditoria, análise da auditoria, documento de formalização da demanda, termo de referência, despacho para a controladoria de licitações, certidão de recebimento, minuta do edital, decreto municipal nº 65.299/2025, decreto de designação de pregoeiros, despacho para parecer jurídico, despacho saneador, análise crítica, despacho, despacho saneador, minuta do edital, despacho para parecer jurídico, minuta do contrato.

Hipótese	Pregão eletrônico
Capitulação Legal	Art. 28, I da Lei n. 14.133/2021 e art. 53 da Lei n. 14.133/2021
Objeto	Registro de Preços para futura e eventual aquisição de leite pasteurizado tipo C conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento e seus anexos.
Valor estimado da contratação	R\$ 1.108.730,00 (um milhão, cento e oito mil, setecentos e trinta reais).
Participação	Ampla com prioridade local ou regional



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 Controladoria de Licitações no id 1509809 justificou o objeto licitado como objeto comum da seguinte forma:

13.1. O fornecedor será selecionado por meio de procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, adotando-se como critério de julgamento o MENOR PREÇO POR ITEM, considerando tratar-se de bem comum, com especificações usuais de mercado.

Somado a isso, justificou a necessidade da contratação da seguinte forma no id nº 1499271:

5. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE (Art. 18º §1º Inciso I da Lei 14.133/21):

5.1. A contratação para aquisição de leite pasteurizado tipo C decorre da necessidade de suprir demandas institucionais relacionadas ao fornecimento de alimentação em diferentes contextos administrativos, sociais e assistenciais desenvolvidos pelo Município.

5.2. O produto é amplamente utilizado pelas unidades demandantes em atividades que envolvem o atendimento a servidores públicos, beneficiários de programas sociais, pessoas em situação de vulnerabilidade social, bem como em ações institucionais promovidas pelas secretarias municipais.



5.3. No âmbito da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos – SEMOSP, o leite integra a composição do café da manhã e do lanche ofertado aos servidores que desempenham atividades operacionais, muitas vezes em condições que exigem esforço físico intenso. A secretaria atende aproximadamente 200 servidores, além de equipes que realizam atividades em campo, incluindo manutenção de estradas e pontes no município.

5.4. Adicionalmente, a SEMOSP conta com a participação de reeducandos vinculados ao Projeto “Semear e Ressocializar”, desenvolvido em parceria com o sistema penal, que promove atividades de ressocialização por meio de trabalho supervisionado. O quantitativo de participantes varia entre 70 e 140 reeducandos, acompanhados por 10 a 25 agentes penais, sendo também contemplados com a oferta de alimentação durante a execução das atividades.

5.5. No âmbito da Secretaria Municipal de Educação – SEMED, a aquisição do leite visa garantir a continuidade das atividades administrativas e institucionais desenvolvidas pela unidade, sendo utilizado para apoio às rotinas de trabalho e ações desenvolvidas no âmbito da secretaria, assegurando o adequado funcionamento dos serviços públicos prestados à população.

5.6. No contexto da política pública de assistência social, executada por meio do Fundo Municipal de Assistência Social – FUMAS, o leite é utilizado no preparo de refeições e lanches oferecidos em diversos programas socioassistenciais, dentre os quais destacam-se:

- Centro de Convivência da Gestante – CCG
- Centro de Convivência do Idoso – CCI
- Centro de Convivência da Criança
- Unidade de Acolhimento da Criança e do Adolescente
- Unidade de Acolhimento da Mulher

5.7 Esses programas atendem diariamente gestantes, idosos, crianças, adolescentes e mulheres em situação de vulnerabilidade, garantindo suporte alimentar adequado às atividades desenvolvidas.

5.8. No âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, o leite integra o Programa de Distribuição de Leite Pasteurizado, destinado ao atendimento de aproximadamente 450 famílias em situação de vulnerabilidade social, com fornecimento semanal do produto aos beneficiários cadastrados.

5.9. Já na Secretaria Municipal de Agricultura – SEMAGRI, o leite é utilizado principalmente para o café da manhã dos servidores que atuam em atividades de campo, além de eventos institucionais voltados ao fortalecimento da agricultura familiar, como dias de campo, capacitações técnicas e encontros com produtores rurais.

5.10. Diante desse cenário, verifica-se que a aquisição do produto é essencial para garantir a continuidade de serviços públicos relevantes, especialmente nas áreas de assistência social, apoio institucional e manutenção das atividades administrativas.



5.11. A ausência da contratação poderá comprometer a execução dessas atividades, impactando diretamente servidores públicos, beneficiários de programas sociais e demais usuários dos serviços públicos municipais.

5.12. Adicionalmente, registra-se que atualmente o fornecimento de leite pasteurizado destinado às unidades administrativas do Município ocorre por meio de Ata de Registro de Preços vigente nº 008/2024, a qual se encontra em fase final de vigência, já tendo sido objeto de prorrogação por mais 12 (doze) meses, conforme permitido pela legislação aplicável.

5.13. A adoção antecipada das medidas administrativas para realização de nova contratação visa garantir a continuidade das atividades administrativas, sociais e institucionais desenvolvidas pelo Município, assegurando o regular atendimento aos servidores públicos e aos beneficiários dos programas sociais mantidos pela Administração.

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 Controladoria de Licitações justificou no id 1499271 que:

12. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO (Art. 18º §1º Inciso VIII da Lei 14.133/21):

12.1. Considerando a natureza do objeto, que se trata de gênero alimentício específico e padronizado, entende-se que a contratação poderá ser realizada em item único, sem prejuízo à competitividade do certame.

12.2. O parcelamento do objeto, nesse caso, não apresenta vantagens técnicas ou econômicas relevantes, uma vez que o fornecimento do produto pode ser realizado por diversos fornecedores especializados.

Entende-se justificado esse item.

2.3 Das situações elencadas no despacho saneador do id 1521609.

No despacho saneador do id 1521609 foi recomendado o saneamento de alguns pontos para a continuidade regular do procedimento licitatório.

Quanto à 1ª Situação não houve seu efetivo saneamento, visto que, foram mantidas na pesquisa de preços no banco de preços propostas de empresas que não



foram vencedoras, o que não encontra respaldo no §1º do artigo 23 da Lei Federal nº 14.133 de 2021.

Quanto às 2ª e 3ª Situações houve saneamento.

O saneamento da presente situação é condição indispensável ao prosseguimento regular do feito.

2.4 Aplicação da Lei Complementar Federal nº 123/2006

a) Da ausência da cota reservada

O inciso III do artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 123/2006

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

(...)

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

A Controladoria de Licitações justificou a não aplicação no seguinte sentido:

4. JUSTIFICATIVA PARA NÃO APLICAÇÃO DA COTA RESERVADA PARA ME/EPP

4.1. Embora o objeto da presente contratação — fornecimento de leite pasteurizado tipo C — seja, em tese, considerado bem divisível, optou-se pela não aplicação da reserva de cota prevista no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, que estabelece a possibilidade de destinação de até 25% do objeto para participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte. Tal decisão fundamenta-se nas características específicas da contratação, especialmente no que se refere à logística de distribuição e à natureza perecível do produto, fatores que demandam maior eficiência operacional e controle na execução contratual. O fornecimento do leite pasteurizado destina-se ao atendimento de diversas unidades administrativas e programas sociais do Município, com entregas periódicas e frequentes em diferentes locais, incluindo secretarias municipais, centros de convivência, unidades de acolhimento e demais estruturas vinculadas às políticas públicas desenvolvidas pela Administração. Considerando tratar-se de produto alimentício perecível, cuja qualidade depende diretamente das condições de transporte, armazenamento e do tempo de entrega, a divisão do objeto entre mais de um fornecedor poderia gerar dificuldades operacionais relevantes, tais como:

- necessidade de coordenação logística entre diferentes fornecedores;
- duplicidade de rotas de distribuição;



- risco de atrasos ou descontinuidade no fornecimento;
- aumento da complexidade na fiscalização contratual;
- possibilidade de variação na qualidade do produto fornecido.

Nesse contexto, entende-se que a contratação por fornecedor único apresenta maior aderência aos princípios da eficiência, economicidade e continuidade do serviço público, assegurando melhor gestão logística, maior controle do fornecimento e redução de riscos operacionais. Ressalta-se que a própria Lei Complementar nº 123/2006, em seu art. 49, admite a não aplicação da reserva de cota quando tal medida não se mostrar vantajosa para a Administração ou puder comprometer a adequada execução do objeto contratado. Dessa forma, a presente contratação será realizada em item único e com participação ampla, permitindo a participação de empresas de qualquer porte, inclusive microempresas e empresas de pequeno porte, preservando-se a competitividade do certame e garantindo maior eficiência na execução contratual.

Diante disso, a não aplicação da cota reserva encontra respaldo no inciso III do artigo 49 da Lei Complementar nº 123/2006:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

(...)

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

b) Da prioridade Local ou Regional

Observamos que no item 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:

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.

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



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.

No caso dos autos, além da justificativa, foi realizado estudo de mercado no id 1504894.

Todavia, **como não foi prevista cota reservada, entendemos que há impossibilidade de aplicação da prioridade local ou regional, visto que, essa prioridade aplica-se apenas na cota reservada ou exclusiva.**

O saneamento da presente situação é condição indispensável ao prosseguimento regular do feito. Desse modo, entende-se que a aplicação da prioridade deve ser suprimida do termo de referência e edital.

2.5 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	2725/2026.
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)	ID nº 1510652
Documento de formalização de demandas (art. 12, VII, e art. 72, I, da Lei 14133/21)	ID nº 1509785
Certificação de que objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratações Anual	ID nº 1499271
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 justificando a ausência do documento.	ID nº 1499271
Análise de riscos (Art. 72, I da Lei nº 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	ID nº 1499271
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.	PENDENTE
Projeto Básico ou Termo de Referência (Art. 72, I, da Lei 14133/21)	ID nº 1509809
Edital da licitação (Art. 18, V, da Lei 14133/21)	ID nº 1524882
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	-
Orçamento estimado com as composições detalhadas dos preços utilizados para sua formação	Pendente conforme item 2.3 supra



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

Certificação que o valor previamente estimado da contratação está compatível com os valores praticados pelo mercado.	Pendente conforme item 2.3 <i>supra</i>
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)	-
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)	ID nº 1504846
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)	ID nº 1509809

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.

2.6 Das exigências para utilização do SRP

Quanto às exigências para o Sistema de Registro de Preços, a Lei n. 14.133/2021 elenca os seguintes requisitos mínimos:

Se a licitação é para SRP	SIM
Especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida	ID nº 1524882
Estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não-participantes, observado o disposto no art. 82, inciso I e II da Lei n. 14.133/2021, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;	ID nº 1524882
Quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;	ID nº 1524882
Condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados	ID nº 1524882
Critérios de aceitação do objeto	ID nº 1524882
Prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do artigo 84 da Lei 14.133/2021	ID nº 1524882
Condições para alteração de preços registrados	ID nº 1524882



Em relação à minuta da ata de registro de preços (anexo nº 1524882), verifica-se que atende às exigências do art. 85 e seguintes da Lei n. 14.133/2021, agregando as cláusulas obrigatórias insculpidas nas referidas normas, considerada sua característica materializadora da relação jurídica, conforme orientação doutrinária⁴.

3. Do instrumento de contrato ou equivalente

No caso em apreço, trata-se de Pregão com Sistema de Registro de Preços SRP, merecendo destaque que a ata de registro de preços não se confunde com o instrumento de contrato, que tem como finalidade formalizar a relação jurídica decorrente de eventual contratação pautada na ARP. Assim, para realização do pregão com sistema de registro de preços não consta necessária/obrigatória a juntada da minuta de contrato, uma vez que sequer há obrigatoriedade da Administração em efetivamente contratar os itens presentes na ARP, conforme dispõe o próprio art. 82 da Lei n. 14.133/21.

Todavia, informo a juntada da minuta do contrato no anexo nº 1571959.

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, 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 ente⁵. Assim sendo, registra-se a

⁴ É relevante assinalar que o registro de preços produz um vínculo jurídico entre a Administração e o licitante vencedor. Trata-se de uma relação jurídica de natureza contratual, que se peculiariza por se tratar de uma espécie de contrato preliminar. Na “ata” estão estabelecidas as condições obtidas na licitação e ali se formaliza a obrigação do particular de promover as contratações futuras nos termos obtidos no certame. Por outro lado, a Administração também é vinculada pelas condições obtidas na licitação e formalmente previstas na ata. Isso não significa que a Administração seja obrigada a contratar. O que se estabelece é que o contrato fundado num sistema de registro de preços deverá ser compatível com as condições resultantes do certame e complementadas na “ata. (...) A “ata” de registro de preços” está para o SRP assim como o instrumento de Contrato está para os contratos administrativos específicos. É o documento que formaliza um acordo de vontade entre as partes, estabelecendo direitos e obrigações recíprocos e as condições das prestações que serão executadas no futuro. (justen Filho, marçal – Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / marçal justen Filho – 17. Ed. rev., atual., e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, páginas 316/317.

⁵ 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,



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

Caso haja prosseguimento do procedimento sem o saneamento, o processo estará sob 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.

S.M.J. esse é o parecer jurídico.

Vilhena, 22 de abril de 2026.

Igor Demétrio Vanucci Cardoso

Procurador Municipal



Assinado por:
MUNICÍPIO DE VILHENA
IGOR DEMÉTRIO VANUCCI CARDOSO



22/04/2026 11:19:51

<https://vilhena.oxi.eletoch.com.br/protocolo/consulta-autenticidade?identificador=da4238fe-be11-4e21-a04e-92abaeef4831>
DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE



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.