O TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NAS CONTRATAÇÕES DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS: DIFICULDADES DE APLICAÇÃO E PROPOSIÇÕES À LUZ DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006 E DA LEI Nº 14.133/2021

PREFERENTIAL TREATMENT FOR MICRO AND SMALL ENTERPRISES IN PUBLIC PROCUREMENT BY SMALL MUNICIPALITIES: IMPLEMENTATION CHALLENGES AND PROPOSALS UNDER COMPLEMENTARY LAW NO. 123/2006 AND LAW NO. 14,133/2021

EL TRATO DIFERENCIADO A LAS MICROEMPRESAS Y EMPRESAS DE PEQUEÑO PORTE EN LAS CONTRATACIONES DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS: DIFICULTADES DE APLICACIÓN Y PROPOSICIONES A LA LUZ DE LA LEY COMPLEMENTARIA Nº 123/2006 Y DE LA LEY Nº 14.133/2021

10.56238/IIMultiCientifica-210

Luan Jardel de Moura Santos
Bacharel Em Direito; MBA em Licitações e Contratos
Instituição: Universidade Anhanguera - Uniderp; IPOG Instituto De Pós-Graduação e Graduação
E-mail: luannjardell@gmail.com

RESUMO
O presente artigo investiga as dificuldades enfrentadas pelos municípios de pequeno porte na aplicação do tratamento diferenciado e simplificado conferido às microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas, previsto nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006 e incorporado pelo art. 4º da Lei nº 14.133/2021. Parte-se da premissa de que, embora concebidos como instrumentos de desenvolvimento econômico local e regional, os benefícios legais são frequentemente aplicados de modo automático, sem a instrução processual necessária, ou afastados sem motivação idônea, comprometendo tanto a política pública quanto a vantajosidade das contratações. Adota-se metodologia qualitativa, exploratória e descritiva, com pesquisa bibliográfica, normativa e jurisprudencial, com destaque para a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, articulada a relato de experiência profissional em assessoria a municípios do Estado do Pará, com casos apresentados de forma anonimizada. Os resultados apontam como dificuldades centrais a ausência de regulamentação local, a indefinição dos âmbitos local e regional, a escassez de fornecedores competitivos, a fragilidade na verificação do enquadramento e dos limites do art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, e a aplicação equivocada da regularização fiscal tardia. Conclui-se que a efetividade do tratamento diferenciado depende da sua incorporação ao planejamento da contratação, especialmente ao Estudo Técnico Preliminar, de regulamentação municipal própria e de medidas estruturais de qualificação dos fornecedores locais.

Palavras-chave: Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Lei Complementar Nº 123/2006. Lei Nº 14. 133/2021. Pequenos Municípios. Desenvolvimento Local.

ABSTRACT
This article investigates the difficulties faced by small municipalities in applying the differentiated and simplified treatment granted to micro and small enterprises in public procurement, as provided for in articles 42 to 49 of Complementary Law No. 123/2006 and incorporated by article 4 of Law No. 14,133/2021. It assumes that, although designed as instruments of local and regional economic development, these legal benefits are often applied automatically, without the necessary procedural record, or set aside without adequate justification, undermining both the public policy and the value for money of procurement. The study adopts a qualitative, exploratory and descriptive methodology, combining bibliographic, regulatory and case-law research, with emphasis on decisions of the Federal Court of Accounts (TCU), together with a professional experience report on advisory services to municipalities in the State of Pará, presented anonymously. The findings point to the lack of local regulation, the undefined scope of the terms local and regional, the scarcity of competitive suppliers, weak verification of company size and of the limits set by article 4, paragraph 2, of Law No. 14,133/2021, and the misapplication of the late tax-compliance rule as the main difficulties. It concludes that the effectiveness of differentiated treatment depends on its incorporation into procurement planning, particularly into the preliminary technical study, on municipal regulation, and on structural measures to strengthen local suppliers.

Keywords: Micro and Small Enterprises. Complementary Law no. 123/2006. Law no. 14,133/2021. Small Municipalities. Local Development.

RESUMEN
El presente artículo investiga las dificultades enfrentadas por los municipios de pequeño porte en la aplicación del tratamiento diferenciado y simplificado otorgado a las microempresas y empresas de pequeño porte en las contrataciones públicas, previsto en los arts. 42 a 49 de la Ley Complementaria nº 123/2006 e incorporado por el art. 4º de la Ley nº 14.133/2021. Se parte de la premisa de que, aunque concebidos como instrumentos de desarrollo económico local y regional, los beneficios legales son frecuentemente aplicados de modo automático, sin la instrucción procesal necesaria, o alejados sin motivación idónea, comprometiendo tanto la política pública como la ventajosidad de las contrataciones. Se adopta metodología cualitativa, exploratoria y descriptiva, con investigación bibliográfica, normativa y jurisprudencial, con destaque para la jurisprudencia del Tribunal de Cuentas de la Unión, articulada al relato de experiencia profesional en asesoría a municipios del Estado de Pará, con casos presentados de forma anonimizada. Los resultados apuntan como dificultades centrales la ausencia de regulación local, la indefinición de los ámbitos local y regional, la escasez de proveedores competitivos, la fragilidad en la verificación del encuadramiento y de los límites del art. 4º, § 2º, de la Ley nº 14.133/2021, y la aplicación equivocada de la regularización fiscal tardía. Se concluye que la efectividad del tratamiento diferenciado depende de su incorporación a la planificación de la contratación, especialmente al Estudio Técnico Preliminar, de regulación municipal propia y de medidas estructurales de calificación de los proveedores locales.

Palabras clave: Microempresas y Empresas de Pequeño Porte. Ley Complementaria Nº 123/2006. Ley Nº 14.133/2021. Pequeños Municipios. Desarrollo Local.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consagrou o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras como princípio da ordem econômica (art. 170, inciso IX) e impôs à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o dever de dispensar às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação, eliminação ou redução de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias (art. 179). No campo das contratações públicas, esse comando foi concretizado pelos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, substancialmente reformulados pela Lei Complementar nº 147/2014, que converteu em obrigatórias medidas antes facultativas.

Com a edição da Lei nº 14.133/2021, o legislador optou por não reproduzir essas regras no texto da nova lei geral, limitando-se a determinar, em seu art. 4º, a aplicação das disposições dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, com duas inovações relevantes: a exclusão do tratamento diferenciado em contratações cujo valor estimado supere a receita bruta máxima admitida para o enquadramento como empresa de pequeno porte (§ 1º) e a limitação dos benefícios às empresas que, no ano-calendário da licitação, não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem esse mesmo limite (§ 2º).

As compras governamentais, entretanto, não se realizam de maneira homogênea no território nacional. A maior parte dos municípios brasileiros é de pequeno porte populacional, e é justamente nesses entes que se manifestam, com maior intensidade, as tensões inerentes ao regime diferenciado: de um lado, o tratamento favorecido apresenta-se como instrumento de circulação de renda no comércio local e de fortalecimento do pequeno empreendedor; de outro, o mercado fornecedor restrito, a informalidade, a carência de quadros técnicos e as limitações logísticas — especialmente acentuadas em regiões como o arquipélago do Marajó e o interior da Amazônia — dificultam a aplicação regular e vantajosa desses benefícios.

Nesse contexto, o artigo propõe-se a responder ao seguinte problema: **quais são as principais dificuldades enfrentadas pelos pequenos municípios na aplicação do tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte e quais medidas jurídicas e administrativas podem conferir-lhe efetividade sem comprometer a vantajosidade das contratações?** O objetivo geral é identificar e sistematizar essas dificuldades, propondo soluções compatíveis com o ordenamento vigente. São objetivos específicos: (i) delimitar o regime jurídico dos benefícios; (ii) analisar as dificuldades de aplicação no contexto municipal; (iii) examinar a jurisprudência pertinente; (iv)

apresentar casos práticos anonimizados; e (v) formular proposições para a atuação dos gestores e agentes de contratação.

2 METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com objetivos exploratórios e descritivos, e natureza aplicada (GIL, 2019). Os procedimentos técnicos compreendem: (a) pesquisa bibliográfica em doutrina especializada sobre o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte e sobre licitações; (b) pesquisa normativa, abrangendo a Constituição Federal, a Lei Complementar nº 123/2006, a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto nº 8.538/2015, que regulamenta o tratamento diferenciado no âmbito federal e se aplica supletivamente aos demais entes na ausência de norma própria mais favorável; e (c) pesquisa jurisprudencial em acórdãos do Tribunal de Contas da União e em manifestação de tribunal de contas estadual sobre a matéria.

Essas fontes são confrontadas com relato de experiência profissional do autor em assessoria técnica a municípios e órgãos do Estado do Pará, abrangendo a elaboração de artefatos de planejamento, a condução e o julgamento de certames e a análise de impugnações e recursos. Os casos são apresentados de forma anonimizada, com supressão de dados identificadores. Reconhece-se como limitação a impossibilidade de generalização estatística dos achados, que se prestam à identificação de padrões e à formulação de proposições.

3 O REGIME JURÍDICO DO TRATAMENTO DIFERENCIADO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

3.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E FINALIDADE DA POLÍTICA

O tratamento diferenciado não constitui privilégio, mas instrumento de igualdade material. Ao reconhecer que as microempresas e empresas de pequeno porte enfrentam desvantagens estruturais na disputa com empresas de maior porte — menor capacidade de financiamento, menor escala, maior peso relativo dos custos de conformidade —, o constituinte autorizou a adoção de medidas compensatórias destinadas a equilibrar as condições de competição. Justen Filho (2007) observa que o regime diferenciado deve ser interpretado à luz dessa finalidade, de modo que sua aplicação não pode resultar em contratações desvantajosas nem em reserva de mercado desvinculada do interesse público.

A própria Lei Complementar nº 123/2006 explicita os fins da política no caput do art. 47:

> Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica (BRASIL, 2006).

O parágrafo único do mesmo dispositivo estabelece que, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável às microempresas e empresas de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. Trata-se de regra de especial relevância para os municípios, pois significa que a ausência de regulamentação local não afasta a incidência dos benefícios, mas atrai a disciplina do Decreto nº 8.538/2015.

3.2 OS BENEFÍCIOS EM ESPÉCIE

Os benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006 podem ser agrupados em duas categorias. A primeira reúne os **benefícios de aplicação no curso do certame**: a regularização fiscal e trabalhista tardia (arts. 42 e 43) e o empate ficto, com direito de preferência para apresentação de nova proposta (arts. 44 e 45). A segunda reúne os **benefícios de estruturação do certame**, definidos na fase preparatória: a licitação exclusiva para itens de até R$ 80.000,00 (art. 48, inciso I), a subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte em obras e serviços (art. 48, inciso II), a cota reservada de até 25% em certames para aquisição de bens de natureza divisível (art. 48, inciso III) e a prioridade de contratação para empresas sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% do melhor preço válido (art. 48, § 3º).

Quadro 1. Benefícios às microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas

Benefício	Conteúdo	Fundamento
Regularidade fiscal e trabalhista tardia	Apresentação da documentação mesmo com restrição; prazo de cinco dias úteis, prorrogável por igual período, contado da declaração do vencedor	Arts. 42 e 43, LC nº 123/2006
Empate ficto	Propostas de ME/EPP iguais ou até 10% superiores à melhor proposta (5% no pregão) consideram-se empatadas, com direito de oferecer preço inferior	Arts. 44 e 45, LC nº 123/2006
Licitação exclusiva	Obrigatória para itens de contratação de até R$ 80.000,00	Art. 48, I, LC nº 123/2006
Subcontratação	Possibilidade de exigir subcontratação de ME/EPP em obras e serviços	Art. 48, II, LC nº 123/2006
Cota reservada	Até 25% do objeto em aquisições de bens de natureza divisível	Art. 48, III, LC nº 123/2006
Prioridade local/regional	Prioridade de contratação até 10% do melhor preço válido, mediante justificativa	Art. 48, § 3º, LC nº 123/2006
Limites da nova lei	Inaplicabilidade acima da receita bruta máxima de EPP; limitação por contratos somados no ano-calendário	Art. 4º, §§ 1º a 3º, Lei nº 14.133/2021

Fonte: elaborado pelo autor (2026), com base em Brasil (2006; 2021).

3.3 AS HIPÓTESES DE AFASTAMENTO DO ART. 49

O art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006 enumera as situações em que os benefícios dos arts. 47 e 48 não se aplicam: (II) quando não houver um mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências do instrumento convocatório; (III) quando o tratamento diferenciado não for vantajoso para a Administração ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto; e (IV) quando a licitação for dispensável ou inexigível, ressalvadas as dispensas em razão do valor, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte. A remissão do inciso IV aos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 deve ser lida, por força do art. 189 da Lei nº 14.133/2021, como referência às hipóteses correspondentes do art. 75, incisos I e II, da nova lei.

Esses dispositivos possuem natureza excepcional e, por isso, exigem motivação concreta. A mera alegação genérica de inexistência de fornecedores ou de desvantajosidade não basta: a Administração deve demonstrar, no processo, os elementos fáticos que fundamentam o afastamento, sob pena de violação ao dever de motivação (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e de descumprimento de comando legal de observância obrigatória.

3.4 OS LIMITES INTRODUZIDOS PELA LEI Nº 14.133/2021

O art. 4º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 afasta os benefícios nas licitações para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, e nas contratações de obras e serviços de engenharia cujo valor estimado seja superior a esse mesmo limite. O § 2º, por sua vez, estabelece limitação subjetiva:

> § 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação (BRASIL, 2021).

O § 3º complementa a regra ao estabelecer que, nas contratações com prazo de vigência superior a um ano, será considerado o valor anual do contrato. A inovação busca impedir que empresas formalmente enquadradas como de pequeno porte, mas com expressiva presença no mercado de compras públicas, continuem a usufruir de vantagens concebidas para compensar fragilidades que, na prática, já não possuem. Como se verá, a operacionalização desse controle representa um dos desafios mais sensíveis para os municípios de pequeno porte.

4 AS DIFICULDADES DE APLICAÇÃO NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

4.1 AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO LOCAL E INDEFINIÇÃO DOS ÂMBITOS LOCAL E REGIONAL

A primeira dificuldade é de ordem normativa. A maior parte dos pequenos municípios não editou regulamento próprio sobre o tratamento diferenciado nas compras públicas, aplicando, por força do art. 47, parágrafo único, a legislação federal. O problema surge, sobretudo, na aplicação da prioridade de contratação local ou regional (art. 48, § 3º) e na verificação da hipótese do art. 49, inciso

II, que dependem da delimitação do que se entende por “local” e “regional”. O Decreto nº 8.538/2015 oferece parâmetros, considerando âmbito local os limites geográficos do município onde será executado o objeto e âmbito regional os limites geográficos do Estado ou da região metropolitana, que podem envolver mesorregiões ou microrregiões, conforme definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A aplicação mecânica desses parâmetros, contudo, nem sempre se ajusta à realidade amazônica, em que municípios vizinhos podem estar separados por horas de navegação, enquanto a capital do Estado constitui o polo fornecedor efetivo. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao responder à Consulta nº 887.734, assentou que a Lei Complementar nº 123/2006 não conferiu conceito preciso à expressão “regionalmente”, cabendo ao gestor delimitar e justificar, nos autos de cada procedimento, o âmbito regional adotado, considerando as especificidades do objeto, a razoabilidade e as finalidades do art. 47, e fazendo constar essa delimitação no edital (MINAS GERAIS, 2013). A orientação é inteiramente aplicável aos municípios paraenses e evidencia que a definição do âmbito regional é uma decisão de planejamento, e não um dado abstrato.

4.2 ESCASSEZ DE FORNECEDORES E A APLICAÇÃO DO ART. 49, INCISO II

A segunda dificuldade é de ordem econômica. Em muitos pequenos municípios, o número de microempresas e empresas de pequeno porte aptas a atender às exigências de habilitação é reduzido, seja pela informalidade, seja pela irregularidade fiscal, seja pela ausência de estrutura para participar de certames eletrônicos. Nesse cenário, a realização automática de licitações exclusivas pode conduzir a certames desertos ou fracassados, a propostas com preços elevados em razão da baixa competição e à necessidade de repetição do procedimento, com prejuízo à continuidade de serviços essenciais.

Por outro lado, o afastamento da exclusividade com base no art. 49, inciso II, exige demonstração de que não existem ao menos três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte, sediados local ou regionalmente, capazes de cumprir as exigências do edital. Essa demonstração deve ser produzida na fase preparatória, a partir de pesquisa de mercado documentada — consulta a cadastros municipais, ao Portal Nacional de Contratações Públicas, a resultados de certames anteriores e a entidades de apoio ao empreendedorismo —, e não presumida. Na experiência profissional, observa-se com frequência a inversão dessa lógica: ou a exclusividade é adotada sem qualquer análise de mercado, ou é afastada por fórmula padronizada desprovida de lastro fático.

4.3 A AFERIÇÃO DO LIMITE DE R$ 80.000,00 E O RISCO DE FRACIONAMENTO

A obrigatoriedade da licitação exclusiva incide sobre os **itens de contratação** cujo valor seja de até R$ 80.000,00. O Decreto nº 8.538/2015 esclarece que, nas licitações por preço global, o valor estimado do grupo ou lote é considerado como um item. Essa regra produz efeitos práticos relevantes: a forma de agrupamento dos itens, definida no Estudo Técnico Preliminar, determina se a licitação será ou não exclusiva. Agrupamentos artificiais podem afastar indevidamente o benefício, ao passo que o desmembramento artificial de objetos para enquadrá-los no limite pode caracterizar fracionamento e direcionamento. Em ambos os casos, a solução reside na justificativa técnica do parcelamento, exigida pelo art. 18, § 1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, em consonância com a Súmula nº 247 do TCU.

4.4 A PRIORIDADE LOCAL E REGIONAL E O EQUILÍBRIO COM A VANTAJOSIDADE

A prioridade de contratação de empresas sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% do melhor preço válido, é o benefício de maior apelo político nos pequenos municípios, por seu potencial de reter recursos públicos na economia local. É também o de maior risco jurídico. Trata-se de faculdade a ser exercida "justificadamente", nos termos do art. 48, § 3º, o que impõe à Administração demonstrar que o eventual custo adicional se compensa pelos benefícios de desenvolvimento local, pela redução de custos logísticos ou pela maior segurança no abastecimento. A ausência de previsão expressa no edital, de definição do âmbito local ou regional e de justificativa no processo expõe o certame a impugnações e questionamentos dos órgãos de controle, notadamente quanto à violação da isonomia e à oneração indevida do erário.

4.5 VERIFICAÇÃO DO ENQUADRAMENTO E DOS LIMITES DO ART. 4º, § 2º

A quarta dificuldade concerne ao controle do enquadramento. Os benefícios são usufruídos mediante declaração do licitante, cuja veracidade raramente é verificada de forma sistemática. A situação agravou-se com a limitação do art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, que exige a aferição dos contratos celebrados com toda a Administração Pública no ano-calendário — informação que não está disponível de forma consolidada para o agente de contratação de um pequeno município. O Portal Nacional de Contratações Públicas, instituído pelo art. 174 da Lei nº 14.133/2021, constitui a ferramenta mais adequada para essa verificação, embora sua completude dependa da alimentação regular pelos entes federativos.

O TCU tem tratado com rigor a utilização indevida dos benefícios. No Acórdão nº 61/2019-Plenário, assentou que a participação em licitação como microempresa ou empresa de pequeno porte, amparada em declaração falsa de enquadramento, configura fraude à licitação apta a ensejar a declaração de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei nº 8.443/1992, independentemente da obtenção da vantagem pretendida. No Acórdão nº 1.607/2023-Plenário, afirmou ser desnecessária a demonstração de dolo ou má-fé para a aplicação da sanção. Em contrapartida, no Acórdão nº 1.466/2024-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, o Tribunal reconheceu que a licitante que, por iniciativa própria, corrige a declaração indevida ou neutraliza seus efeitos no curso do certame não pratica a conduta típica, por aplicação analógica dos institutos da desistência voluntária e do arrependimento eficaz. Esse conjunto de precedentes reforça a importância de a Administração adotar diligências de verificação do enquadramento antes da adjudicação, e não apenas em sede de controle posterior.

4.6 A APLICAÇÃO EQUIVOCADA DA REGULARIZAÇÃO FISCAL TARDIA

A quinta dificuldade decorre da má compreensão do benefício previsto nos arts. 42 e 43 da Lei Complementar nº 123/2006. O dispositivo exige que a microempresa ou empresa de pequeno porte apresente toda a documentação de regularidade fiscal e trabalhista, ainda que com restrição, assegurando-lhe, caso declarada vencedora, prazo de cinco dias úteis, prorrogável por igual período, a critério da Administração, para regularização. Dois erros são recorrentes: a inabilitação imediata da empresa que apresentou certidão positiva, sem concessão do prazo legal; e a extensão indevida do benefício a outros requisitos de habilitação, como a qualificação técnica ou a econômico-financeira, ou mesmo à hipótese em que a empresa simplesmente deixou de apresentar o documento. O benefício é restrito à regularidade fiscal e trabalhista e pressupõe a apresentação da documentação, ainda que com restrição.

4.7 LIMITAÇÕES DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Subjacente a todas as dificuldades anteriores está a limitação de capacidade institucional. Pequenos municípios frequentemente contam com reduzido número de servidores dedicados às contratações, acumulando funções em desacordo com o princípio da segregação de funções (art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021), com acesso limitado a capacitação e a sistemas de apoio. Nesse ambiente, o tratamento diferenciado tende a ser aplicado por reprodução de cláusulas de editais de outros entes,

sem adaptação ao mercado local. A Lei Complementar nº 123/2006, atenta a essa realidade, prevê a figura do Agente de Desenvolvimento (art. 85-A), responsável pela articulação das ações públicas de promoção do desenvolvimento local e territorial, cuja designação raramente se verifica na prática municipal.

5 ANÁLISE DE CASOS PRÁTICOS

Os casos a seguir, extraídos da atuação profissional do autor em municípios do Estado do Pará e apresentados de forma anonimizada, ilustram as dificuldades identificadas e as soluções juridicamente adequadas.

5.1 CASO A: LICITAÇÃO EXCLUSIVA DESERTA EM MUNICÍPIO INSULAR

Em município do arquipélago do Marajó, pregão eletrônico para aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar foi estruturado integralmente como exclusivo para microempresas e empresas de pequeno porte, por se tratar de itens de baixo valor unitário. Diversos itens resultaram desertos, e outros receberam propostas significativamente superiores ao valor estimado, em razão do número reduzido de fornecedores locais habilitados e do custo do transporte fluvial. A reestruturação do certame partiu de pesquisa de mercado documentada, com levantamento dos fornecedores efetivamente participantes de certames anteriores no PNCP e na plataforma utilizada pelo município. Para os itens em que se demonstrou a inexistência de três fornecedores competitivos no âmbito regional delimitado, afastou-se a exclusividade com fundamento no art. 49, inciso II, adotando-se, para os itens divisíveis de maior valor, a cota reservada do art. 48, inciso III. O resultado foi a ampliação da competição sem supressão integral do benefício.

5.2 CASO B: PRIORIDADE LOCAL SEM DELIMITAÇÃO NO EDITAL

Em outro município, edital de pregão previa genericamente a prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte “locais e regionais”, sem definir o alcance dessas expressões e sem justificativa no processo. A disposição foi objeto de impugnação, sob o argumento de violação à isonomia e de indeterminação do critério de julgamento. A solução adotada consistiu na retificação do edital para delimitar expressamente o âmbito local (limites do município) e o regional (mesorregião geográfica definida pelo IBGE), com justificativa fundada nos custos logísticos e na

política municipal de desenvolvimento, e na republicação do aviso com reabertura do prazo de apresentação de propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

5.3 CASO C: ENQUADRAMENTO QUESTIONADO E LIMITE DO ART. 4º, § 2º

Em certame exclusivo, licitante arrematante foi questionada em recurso quanto ao seu enquadramento como empresa de pequeno porte, sob a alegação de que já havia celebrado, no mesmo ano-calendário, contratos com diversos entes públicos em montante superior à receita bruta máxima admitida. A análise do recurso envolveu diligência para consulta aos contratos publicados no PNCP e intimação da licitante para apresentar esclarecimentos e documentação contábil. Confirmada a extrapolação do limite, a empresa foi desclassificada para aquele item, com remessa dos autos à autoridade competente para apuração da conduta, nos termos dos arts. 155 e 158 da Lei nº 14.133/2021, observados o contraditório e a ampla defesa e a orientação jurisprudencial do TCU acerca da caracterização da fraude.

5.4 CASO D: INABILITAÇÃO SEM CONCESSÃO DO PRAZO DE REGULARIZAÇÃO

Em pregão para contratação de serviços comuns, microempresa vencedora foi inabilitada por ter apresentado certidão de regularidade fiscal municipal positiva. Em sede de recurso, demonstrou-se que a empresa apresentara a documentação exigida, ainda que com restrição, fazendo jus ao prazo de cinco dias úteis previsto no art. 43, § 1º, da Lei Complementar nº 123/2006. O recurso foi provido, a habilitação foi reaberta com concessão do prazo legal e a empresa comprovou a regularização dentro do período, preservando-se a proposta mais vantajosa.

6 PROPOSIÇÕES PARA A EFETIVIDADE DO TRATAMENTO DIFERENCIADO

A análise empreendida permite formular proposições organizadas em três níveis: normativo, de planejamento e estrutural. No **nível normativo**, recomenda-se a edição de decreto municipal que regulamente o tratamento diferenciado, definindo os âmbitos local e regional à luz da geografia e da logística do município, os critérios para aplicação da prioridade de até 10% e o procedimento de verificação do enquadramento e do limite do art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

No **nível do planejamento**, propõe-se que o Estudo Técnico Preliminar contenha seção específica de análise do tratamento diferenciado, contemplando: o levantamento dos fornecedores enquadrados no âmbito local e regional; a definição sobre a exclusividade, a cota reservada ou a

subcontratação; a justificativa do agrupamento de itens; e, quando for o caso, a motivação do afastamento com fundamento no art. 49. Essa integração converte o tratamento diferenciado de cláusula padronizada do edital em decisão administrativa motivada.

No **nível estrutural**, recomenda-se a manutenção de cadastro atualizado de fornecedores locais, a articulação com entidades de apoio ao empreendedorismo e com a Sala do Empreendedor para qualificação e regularização das empresas locais, a designação do Agente de Desenvolvimento previsto no art. 85-A da Lei Complementar nº 123/2006, a capacitação continuada dos agentes de contratação (art. 173 da Lei nº 14.133/2021) e a realização de compras compartilhadas ou por meio de consórcios públicos, que permitem ganho de escala sem exclusão dos fornecedores de pequeno porte.

Quadro 2. Dificuldades identificadas e medidas propostas

Dificuldade	Medida proposta	Fundamento
Ausência de regulamentação local	Decreto municipal disciplinando o tratamento diferenciado	Art. 47, parágrafo único, LC nº 123/2006
Indefinição dos âmbitos local e regional	Delimitação justificada no ETP e no edital	Art. 48, § 3º, LC nº 123/2006; Decreto nº 8.538/2015
Escassez de fornecedores	Pesquisa de mercado documentada; cota reservada em lugar da exclusividade	Arts. 48, III, e 49, II, LC nº 123/2006
Agrupamento inadequado de itens	Justificativa técnica do parcelamento	Art. 18, § 1º, VIII, Lei nº 14.133/2021; Súmula 247/TCU
Enquadramento não verificado	Diligência no PNCP e exigência de declaração do art. 4º, § 2º	Art. 4º, §§ 2º e 3º, Lei nº 14.133/2021
Regularização fiscal mal aplicada	Roteiro de habilitação com concessão do prazo legal	Arts. 42 e 43, LC nº 123/2006
Baixa capacidade institucional	Capacitação, Agente de Desenvolvimento e compras compartilhadas	Art. 173, Lei nº 14.133/2021; art. 85-A, LC nº 123/2006

Fonte: Elaborado pelos autores, 2026

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou identificar as dificuldades enfrentadas pelos pequenos municípios na aplicação do tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas. Constatou-se que essas dificuldades não decorrem da insuficiência do arcabouço normativo,

que é extenso e foi reforçado pela Lei nº 14.133/2021, mas da distância entre a norma e a realidade administrativa e econômica desses entes.

Em resposta ao problema de pesquisa, verificou-se que as dificuldades centrais residem: na ausência de regulamentação local e na indefinição dos âmbitos local e regional; na escassez de fornecedores competitivos, que torna a exclusividade automática potencialmente desvantajosa; no agrupamento de itens sem justificativa técnica; na fragilidade da verificação do enquadramento e dos novos limites do art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021; na aplicação equivocada da regularização fiscal tardia; e na limitação da capacidade institucional. Os casos analisados demonstram que tais dificuldades são superáveis mediante instrução processual adequada, sem necessidade de supressão do benefício.

Conclui-se que a efetividade do tratamento diferenciado exige sua incorporação ao planejamento da contratação, como decisão motivada no Estudo Técnico Preliminar, e não como cláusula reproduzida de modo uniforme nos editais. Somente assim o regime cumpre a dupla finalidade que o justifica: promover o desenvolvimento econômico local e regional e assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Como agenda de pesquisa, sugere-se a realização de estudos empíricos sobre a participação de microempresas e empresas de pequeno porte em certames de municípios da Região Norte, a partir dos dados do PNCP, e sobre os efeitos da limitação do art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 na competitividade dos certames.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência. 4. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1992.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

BRASIL. Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 61/2019 – Plenário. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.607/2023 – Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.466/2024 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 2024a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 247. Brasília, DF: TCU, [s.d.].

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. O Estatuto da Microempresa e as licitações públicas. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta nº 887.734. Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Belo Horizonte, 3 jul. 2013.

SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Edgar. Licitações e o novo estatuto da pequena e microempresa: reflexos práticos da LC nº 123/06. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

