

Participação em licitação e tratamento favorecido a ME e EPP

Autor(a): Juliano Heinen

Publicado em: 27 de março de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/juliano-heinen/participacao-em-licitacao-e-tratamento-favorecido-a-me-e-epp>

Fonte original:

<https://conjur.com.br/2026-mar-27/participacao-em-licitacao-e-tratamento-favorecido-a-me-e-epp-2>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/juliano-heinen/participacao-em-licitacao-e-tratamento-favorecido-a-me-e-epp#ep-d666158e

Resumo

Uma das principais inovações trazidas pela Lei 14.133 diz respeito ao tratamento favorecido às ME e às EPP no curso do processo licitatório

Texto integral

Uma das principais inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), se comparada à revogada Lei nº 8.666/1993, diz respeito ao tratamento favorecido às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) no curso dos processos licitatórios. O artigo 5º-A da Lei nº 8.666/1993, incluído pela Lei Complementar nº 147/2014, disciplinava que “ As normas de licitações e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei ”, referindo-se aqui, implicitamente, aos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, e sem associar a incidência desse tratamento, impende ressaltar, ao valor estimado da contratação. Por sua vez, a Lei nº 14.133/2021 passou a condicionar a concessão do tratamento favorecido a ME e EPP em licitações — sem vedar, portanto, a participação dessas empresas nos certames — ao valor orçado pelo órgão ou entidade da administração pública, o qual agora deve ser comparado com a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como EPP, tudo isso nos seguintes termos: “Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123 , de 14 de dezembro de 2006. §1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas : I – no caso de licitação 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; II – no caso de contratação de obras e serviços de engenharia , às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.” Da leitura atenta dos dispositivos suso transcritos, constata-se que o legislador distingue as situações conforme o objeto da licitação, adotando como parâmetro delimitador para a aplicação dos incentivos da Lei Complementar nº 123/2006 o orçamento elaborado pela administração, e cotejando-o com a receita bruta anual máxima para o enquadramento como EPP, qual seja, R\$ 4,8 milhões. Este será, portanto, o teto, e as licitações cujos valores estimados o superem não serão impactadas pela sobredita lei complementar. Semântica Mas a grande celeuma jurídica envolve o alcance semântico dos

vocábulos empregados naqueles dois incisos. No caso do inciso I, a abarcar bens e serviços em geral, deve-se analisar se o valor estimado do “item” está ou não abaixo do patamar máximo adotado. Se, na fase de planejamento da licitação, utilizando-se a metodologia definida no § 1º do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, esse valor estimado não superar R\$ 4,8 milhões, incidirão as regras constantes dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006. Por outro lado, se o valor estimado do “item” superar aquele limite, as ME e EPP participarão da disputa não fazendo jus a qualquer tratamento diferenciado. Por seu turno, o inciso II é relativo às obras e aos serviços de engenharia, devendo-se analisar se o valor estimado das “licitações”, obtido com base na metodologia prevista no § 2º do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, está ou não abaixo do limite de receita bruta referenciado (R\$ 4,8 milhões). Somente se aquele valor não for superior a este limite, aplicar-se-á o tratamento favorecido a ME e EPP. Quanto ao sentido jurídico dos vocábulos “item” e “licitações”, temos sustentado, com todo o respeito àqueles que defendem posicionamento divergente, que o alcance de ambos os termos deve ser buscado à luz do princípio do parcelamento, para cuja aplicação, conforme o § 1º do artigo 47 da Lei nº 14.133/2021, deverão ser considerados: “ I – a responsabilidade técnica; II – o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens; III – o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado ”. Significa dizer que deve ser obrigatória a adjudicação por item, grupo ou lote, e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços e compras, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, ou então perda da economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação se adequarem a essa divisibilidade. Nesse contexto, a interpretação do inciso I não pode se restringir à sua literalidade, quando ele se refere a “item”. A partir de uma interpretação sistêmica, há de se compreendê-lo como o item de contratação, ou seja, o lote ou o grupo. O mesmo raciocínio vale para o inciso II, em que o emprego do vocábulo “licitações” não pode servir de empecilho à estruturação dos certames em grupos ou lotes. Não é, pois, razoável a interpretação de que o aludido inciso II veda o tratamento favorecido às ME e EPP em todas as contratações de obras e serviços de engenharia cujo valor total estimado supere R\$ 4,8 milhões. Posição do TCU Essa interpretação por nós esposada parece ter sido corroborada pelo Tribunal de Contas da União quando da prolação do recentíssimo Acórdão nº 442/2026-TCU-Plenário , no qual restou consignado o seguinte entendimento: “Em licitação de obras e serviços de engenharia dividida em itens ou lotes que resultem em contratações independentes, o critério para afastar o tratamento diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte (art. 4º, § 1º, inciso II, da Lei 14.133/2021) deve ser o valor estimado de cada item ou lote, e não o valor global da licitação . O objetivo da norma é evitar que tais empresas concorram, com as vantagens do tratamento diferenciado, em empreendimentos de engenharia de grande vulto e elevada complexidade, mas quando a própria Administração estrutura o certame em serviços autônomos, há o reconhecimento de que a complexidade e o risco estão delimitados a cada contratação específica”. (grifos acrescidos) Apreciava-se, naquela assentada, representação formulada ao TCU apontando possíveis irregularidades em pregão eletrônico promovido pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) com vistas à contratação de serviços de instalação e manutenção de cabeamento estruturado, via sistema de registro de preços, com valor global estimado em R\$ 19.202.475,95. A empresa autora da representação sustentou, em essência, que os benefícios da Lei Complementar nº 123/2006 teriam sido indevidamente excluídos para os

lotes 3 e 4 da licitação. Argumentou justamente que, embora o valor global do certame excedesse o limite anual de receita bruta para EPP (R\$ 4,8 milhões), o artigo 4º, § 1º, da Lei 14.133/2021 estabelece o valor estimado do item ou lote como parâmetro para a concessão de tais benefícios. Dessa forma, defendeu que os referidos lotes, por possuírem valor individual inferior ao teto legal, deveriam contemplar o tratamento favorecido. Ao apreciar a matéria, o relator destacou que, se por um lado a prática de estruturar licitações em itens ou lotes é recorrente em contratações de bens e serviços divisíveis, sendo amplamente validada pela jurisprudência do próprio Tribunal (Súmula TCU 247), por ampliar a competitividade, de outro lado o parcelamento em obras e serviços de engenharia é menos usual, em razão de dificuldades práticas inerentes à natureza dessas contratações. No entanto, acrescentou ele, o caso em análise “revela uma situação peculiar”, pois a licitação fora estruturada em “quatro itens distintos, cada qual com objeto, localidade de execução e valor estimado próprios, além de possibilidade de adjudicação e contratação independentes”. Nesse sentido, continuou o relator, a divisão do objeto “decorre da técnica administrativa de reunir, em um único processo, obras e serviços semelhantes, porém autônomos entre si”, e cada lote licitado poderia corresponder, sem prejuízo, a uma licitação autônoma em termos de disputa, contratação e execução do contrato. Assim sendo, “na situação concreta, para fins de análise do art. 4º, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, o termo ‘licitação’ possui identidade semântica com os itens licitados, que, em essência, representam contratações independentes reunidas em um mesmo procedimento”. Para o relator, a distinção literal entre “item” (inciso I) e “licitação” (inciso II) não deveria ser tratada como “dogma interpretativo que impeça a compreensão da finalidade da norma (ratio legis)”, haja vista que o objetivo do inciso II é evitar que “empresas de pequeno porte concorram, com as vantagens competitivas decorrentes do tratamento diferenciado, em empreendimentos de engenharia de elevada complexidade e vulto”. E quando a própria Administração estrutura o certame em serviços autônomos, ela mesma “reconhece que a complexidade e o risco estão delimitados a cada contratação específica”. Nesse cenário, aplicar a vedação com base no valor global “seria desarrazoado, pois afastaria os benefícios constitucionalmente assegurados às micro e pequenas empresas apenas em razão da opção administrativa de reunir vários objetos independentes em um único edital”. Considerações finais Ao enfatizar que a interpretação mais adequada “é aquela que se ajusta à realidade fática da contratação”, o relator arrematou que a UFMT incorrera em irregularidade ao não contemplar os benefícios destinados às ME e às EPP em itens (lotes) que não representavam parcelas de um mesmo serviço, e cujos valores estimados eram compatíveis com o faturamento dessas empresas.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

HEINEN, Juliano. Participação em licitação e tratamento favorecido a ME e EPP. *conjur_import*, 27 mar. 2026. Disponível em:

<https://conjur.com.br/2026-mar-27/participacao-em-licitacao-e-tratamento-favorecido-a-me-e-epp-2>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em:

<https://juristube.com.br/colunistas/juliano-heinen/participacao-em-licitacao-e-tratamento-favorecido-a-me-e-epp>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Heinen, J. (2026, March 27). Participação em licitação e tratamento favorecido a ME e EPP. **conjur_import**. <https://conjur.com.br/2026-mar-27/participacao-em-licitacao-e-tratamento-favorecido-a-me-e-epp-2>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

HEINEN, Juliano. 2026. "Participação em licitação e tratamento favorecido a ME e EPP." **conjur_import**, March 27. <https://conjur.com.br/2026-mar-27/participacao-em-licitacao-e-tratamento-favorecido-a-me-e-epp-2>

BibTeX

```
@article{juliano-heinen-participa-o-em-licita-o-e-tratamento-fav-2026,
author = {Heinen, Juliano},
title = {Participação em licitação e tratamento favorecido a ME e EPP},
journal = {conjur_import},
year = {2026},
url = {https://conjur.com.br/2026-mar-27/participacao-em-licitacao-e-tratamento-favorecido-a-me-e-epp-2},
urldate = {2026-03-27}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/juliano-heinen/participacao-em-licitacao-e-tratamento-favorecido-a-me-e-epp>

PDF gerado em 2026-09-30 19:22 UTC