

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 330/2026

Licitações exclusivas para ME/EPP e vedação de restrição territorial: os limites do tratamento favorecido na Lei Complementar n. 123/2006

1. INTRODUÇÃO

O tratamento favorecido às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) constitui uma diretriz constitucional expressa. A Constituição Federal, em seus arts. 170, inciso IX, e 179, determina que o Estado promova o desenvolvimento econômico por meio de incentivos diferenciados a essas empresas, reconhecendo seu papel estratégico na geração de emprego e renda.

No campo das contratações públicas, essa diretriz foi regulamentada pela Lei Complementar n. 123/2006, que instituiu mecanismos específicos de favorecimento nas licitações. Todavia, a implementação dessas medidas não pode transbordar os limites estabelecidos pelo próprio ordenamento jurídico.

Tem-se observado, na prática administrativa, a tentativa de associar licitações exclusivas para ME/EPP à restrição territorial da disputa, especialmente com cláusulas que limitam a participação apenas a empresas sediadas no município. Essa interpretação, entretanto, não encontra amparo na legislação federal e pode configurar violação aos princípios da competitividade e da isonomia.

O presente artigo examina os contornos jurídicos do tratamento diferenciado previsto na LC n. 123/2006, delimitando seus limites e evidenciando a vedação à reserva de mercado territorial injustificada.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Tratamento diferenciado como promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica

O tratamento diferenciado conferido às microempresas e empresas de pequeno porte não foi concebido como instrumento de supressão da concorrência, mas como mecanismo de ampliação de oportunidades dentro de um ambiente competitivo. A lógica que informa a Lei Complementar n. 123/2006 é a da inclusão econômica, e não a da exclusão territorial.

A política pública de incentivo às ME/EPP não se confunde com reserva de mercado vinculada à localização geográfica. O sistema normativo estabelece um delicado equilíbrio entre dois valores constitucionais igualmente relevantes: de um lado, o fomento ao



desenvolvimento econômico local e regional; de outro, a preservação da eficiência administrativa e da ampla competitividade nas contratações públicas.

Quando a Administração converte a exclusividade fundada no porte empresarial em exclusividade territorial, rompe esse equilíbrio. Ao restringir a disputa a empresas sediadas em determinada localidade, não apenas reduz o universo de competidores, como também compromete a racionalidade econômica do certame, podendo resultar em preços menos vantajosos e enfraquecimento da seleção da proposta mais adequada ao interesse público.

O incentivo ao desenvolvimento local e regional deve operar dentro dos instrumentos expressamente autorizados pelo legislador: a disputa exclusiva para ME/EPP nos limites de valor estabelecidos, a reserva de cota de até 25% para bens divisíveis e a aplicação da preferência de até 10% para empresas sediadas local ou regionalmente, nos termos do art. 48 da LC n. 123/2006. Fora dessas hipóteses, a criação de barreiras geográficas artificiais desvirtua o regime jurídico licitatório e tensiona indevidamente os princípios da isonomia e da competitividade.

Em síntese, promover o desenvolvimento econômico não autoriza a fragmentação territorial da concorrência. O equilíbrio federativo e a juridicidade do procedimento exigem que o estímulo às ME/EPP seja implementado dentro das balizas legais, preservando-se a lógica concorrencial que sustenta o próprio sistema de contratações públicas.

2.2. O desenho normativo do tratamento favorecido

A Lei Complementar n. 123/2006 estruturou, nos arts. 47¹ a 49², um regime jurídico específico voltado à promoção das microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas. Não se trata de mera recomendação programática, mas de um conjunto

¹ 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.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

² Art. 49. Não se aplica o disposto nos [arts. 47 e 48 desta Lei Complementar](#) quando:

I - ([Revogado](#));

II - não houver um mínimo de 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;

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;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos [arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.



articulado de instrumentos normativos destinados a concretizar política pública de fomento econômico no âmbito das compras governamentais.

O art. 48 delinea, de forma objetiva, mecanismos de implementação desse tratamento diferenciado. Entre eles, destacam-se: a obrigatoriedade de realização de licitação exclusiva para ME/EPP quando o valor do item ou lote se enquadrar nos limites legalmente estabelecidos; a reserva de cota de até 25% do objeto, nos casos de aquisição de bens divisíveis; e a possibilidade de exigência de subcontratação de pequenas empresas, conforme disciplinado no edital.

Tais medidas não se inserem no campo da mera conveniência administrativa. São comandos normativos de observância obrigatória, ressalvadas as hipóteses excepcionais previstas no art. 49, como a inexistência de número mínimo de fornecedores competitivos aptos a participar do certame ou a demonstração de que a adoção do tratamento favorecido implicará prejuízo à obtenção da proposta mais vantajosa.

O propósito do legislador é explicitado no art. 47: promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional, ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação e a competitividade. A lógica subjacente é a de utilizar o poder de compra do Estado como instrumento indutor de crescimento econômico, sem comprometer a racionalidade da contratação pública.

Entretanto, o desenho normativo não autoriza a criação de exclusividade territorial como regra geral. O favorecimento previsto na LC n. 123/2006 está vinculado ao porte empresarial, não à localização geográfica da sede do licitante. A ampliação de oportunidades às ME/EPP deve ocorrer dentro das balizas expressamente fixadas pelo legislador, preservando-se a competitividade e a isonomia que estruturam o regime licitatório.

2.3. A distinção entre preferência econômica e restrição territorial

A controvérsia revela-se particularmente sensível na interpretação do art. 48, § 3º, da Lei Complementar n. 123/2006. O dispositivo estabelece que a Administração poderá contratar microempresa ou empresa de pequeno porte sediada local ou regionalmente, ainda que sua proposta seja até 10% superior ao melhor preço válido, desde que respeitado o limite máximo fixado no edital.

Essa previsão normativa consagra mecanismo de preferência econômica, e não autorização para restrição de participação. A distinção é essencial e não pode ser desconsiderada na aplicação prática do regime jurídico.

A preferência econômica atua na fase de julgamento e contratação. Ela permite que, diante de propostas regularmente apresentadas e válidas, a Administração opte por empresa



sediada local ou regionalmente, dentro de margem objetiva previamente delimitada. Trata-se de técnica de desempate qualificado ou de escolha final dentro de parâmetros definidos pelo legislador, preservando-se a competição e assegurando que todos os interessados possam disputar o certame em condições isonômicas.

Diversamente, a restrição territorial opera na fase de habilitação ou de admissibilidade, impedindo o ingresso de licitantes no certame exclusivamente em razão de sua sede geográfica. Nesse caso, não se está diante de mecanismo de estímulo econômico, mas de verdadeira barreira de acesso ao procedimento licitatório.

A Lei Complementar n. 123/2006 não autoriza essa segunda hipótese. O favorecimento às ME/EPP não se traduz em permissão para exclusividade municipal ou regional da disputa, salvo nas situações expressamente previstas e nos limites legais. A criação de cláusulas que vedem a participação de empresas de outros municípios ou estados apenas com base na localização da sede extrapola o desenho normativo do tratamento diferenciado.

Tal prática tende a afrontar o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que impõe a observância da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa, além de colidir com os princípios da competitividade e da ampla participação consagrados na Lei n. 14.133/2021. Ao restringir artificialmente o universo de concorrentes, compromete-se a racionalidade econômica do certame e fragiliza-se a juridicidade do procedimento.

Em síntese, o § 3º do art. 48 institui preferência econômica legítima, mas não legitima reserva territorial de mercado.

2.4. Restrição geográfica em relação ao estabelecimento do licitante vencedor

A jurisprudência dos Tribunais de Contas, em especial o entendimento do TCE-MG³, esclarece que a vedação geral à limitação geográfica de participação no certame não obsta, em situações excepcionais, a exigência relativa à localização do estabelecimento do licitante vencedor, desde que tal restrição seja indispensável à execução satisfatória do contrato e devidamente motivada no procedimento administrativo.

Esse posicionamento decorre da compreensão de que a limitação geográfica da habilitação - isto é, a exigência de que o licitante esteja sediado em determinada localidade - afronta os princípios constitucionais da isonomia e da competitividade, assim como o princípio do art. 9º, inciso I, da Lei n. 14.133/2021, que garante igualdade de oportunidade aos interessados em participar da licitação.

³ TCE/MG, Processo n. 1167118, Rel. Cons. Telmo Passareli, j. em 10.09.2025. Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/TCJuris/Nota/BuscarArquivo/4298319>. Acesso em 25 de fevereiro de 2026.



Entretanto, o Tribunal ressalta que, em caráter excepcional, é admissível estabelecer restrição geográfica relativamente ao estabelecimento do licitante vencedor — por exemplo, ao depósito, oficina, filial, escritório ou representação - quando essa condição for indispensável à execução satisfatória do contrato. Essa excepcionalidade exige, contudo, motivação técnica sólida no processo administrativo, notadamente na fase preparatória da contratação. A Administração deve demonstrar, de forma robusta, acreditável e proporcional, que: 1) a restrição proposta guarda relação direta com a natureza do objeto licitado; 2) a exigência do estabelecimento em determinada localidade é necessária para assegurar a eficiência, a continuidade e a qualidade da prestação contratual; 3) não há medida menos restritiva capaz de garantir a mesma vantagem operacional ou logística; e, 4) a restrição atende ao interesse público e não se constitui em obstáculo desproporcional à ampla competitividade.

Nesse juízo de proporcionalidade, a fundamentação técnica deve examinar as peculiaridades do objeto, a configuração do mercado fornecedor e os impactos concretos da exigência para além de meros conveniências administrativas. A mera preferência por agente localizado no entorno do órgão contratante não é, por si só, suficiente para legitimar a imposição; é necessária demonstração objetiva de que a presença física ou a proximidade geográfica do estabelecimento é determinante para a execução satisfatória do contrato.

Em todos os casos, a adoção de restrição geográfica dessa natureza deve ser tratada na fase interna do procedimento licitatório, com motivação documentada na peça de planejamento e refletida de modo transparente no instrumento convocatório, sob pena de violação dos princípios que regem a contratação pública e de consequente anulação pelo controle externo.

3. CONCLUSÃO

A licitação exclusiva para ME/EPP constitui instrumento legítimo de política pública, previsto na Lei Complementar n. 123/2006 e amparado constitucionalmente. Todavia, esse mecanismo não autoriza a criação de reserva de mercado municipal.

A Administração pode restringir a disputa pelo porte empresarial nos casos previstos em lei, mas não pode vedar a participação de empresas em razão de sua sede geográfica.

Em síntese, o tratamento favorecido deve ser aplicado como instrumento de ampliação de oportunidades e desenvolvimento econômico, e não como mecanismo de exclusão territorial. A observância desses limites preserva a juridicidade do certame e assegura segurança institucional aos gestores públicos.

Adamantina/SP, 25 de fevereiro de 2026.

Antonio Francisco Moreno

Sócio-diretor Responsável pela Elaboração

