O GOVERNO CONTRATANDO COM A MICRO E PEQUENA EMPRESA

O ESTATUTO DA MICRO E PEQUENA EMPRESA FOMENTANDO A ECONOMIA DO PAÍS

SEBRAE

Especialistas em pequenos negócios / 0800 570 0800 / sebrae.com.br

O GOVERNO CONTRATANDO COM A MICRO E PEQUENA EMPRESA

O ESTATUTO DA MICRO E PEQUENA EMPRESA FOMENTANDO A ECONOMIA DO PAÍS

SEBRAE
BRASÍLIA-DF
2017

© 2017. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae. Todos os direitos reservados
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998).

Informações e contatos
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae
Unidade de Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial
SGAS 605 – Conjunto A – CEP: 70200-904 – Brasília/DF
Telefone: (61) 3348-7233
www.sebrae.com.br

Presidente do Conselho Deliberativo Nacional
Robson Braga de Andrade

Diretor-Presidente
Guilherme Afif Domingos

Diretora Técnica
Heloisa Regina Guimarães de Menezes

Diretor de Administração e Finanças
Vinicius Lages

Unidade Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial

Gerente
Bruno Quick

Coordenadora Nacional do Programa Compras Governamentais
Denise Donati

Instituto Protege

Autor
Jorge Ulisses Jacoby Fernandes

Co-autor
Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes

Revisão Final
Marcelo Souza Rocha

Colaboração e Revisão Jurídica
Marcus Vinicius Reis de Alcântara e Marcelo Souza Rocha

Unidade de Gestão de Marketing

Gerente
Guilherme Kessel

Gerente Adjunto Interino
Fausto Ricardo K. Cassemiro

Editoração
Rosana Carla de Figueiredo

Revisão Ortográfica
Discovery – Formação Profissional Ltda. – ME

Projeto Gráfico e Diagramação
IComunicação

FICHA CATALOGRÁFICA

F363m JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses.

O governo contratando com a Micro e Pequena Empresa: o estatuto da Micro e Pequena Empresa fomentando a economia do país / Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Brasília: Sebrae, 2017.
196 p.

ISBN

1. Micro e Pequena Empresa. 2. Contrato administrativo. 3. Governo. 4. Licitação. 5. Lei de Licitação. 6. Estatuto da Micro e Pequena Empresa. 7. Brasil. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. 8. Brasil. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. I. Título.

CDD xxx CDU xxx

SUMÁRIO

PREFÁCIO 8

APRESENTAÇÃO 16

SIGNIFICADO DOS SÍMBOLOS DE COMUNICAÇÃO QUE SERÃO UTILIZADOS 18

NOVOS CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO 20

1 O uso do poder de compra 22
2 As compras públicas municipais: investimento e desenvolvimento locais 23
3 A função do Estado federado 26
4 O que os outros países estão fazendo 26
4.1. Estados Unidos da América do Norte 26
4.2. Japão 27
4.3. União Europeia 28
4.4. Argentina 29
5 O Brasil e as Micro e Pequenas Empresas 29
6 A isonomia e o tratamento favorecido 32

NOVA POLÍTICA PARA CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DE BENS E SERVIÇOS 36

1 Identificando necessidades de aquisição de forma estratégica 38
2 Plano de Compras Governamentais 39
3 Comitê Gestor de Compras 42
4 Micro e Pequenas Empresas na área de TI – situação especial 44
5 Empreendedorismo: Apoio Financeiro e Incentivos Fiscais 47
6 Microempreendedor Individual 50
7 Identificação das Micro e Pequenas Empresas 50
8 Contribuindo para a regularização da empresa 51
9 Como se definem as Micro e Pequenas Empresas? 51
10 Como se define o MEI 54
10.1. Cooperativas equiparadas às Micro e Pequenas Empresas 55

LEGISLAÇÃO APLICÁVEL ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E O PODER REGULADOR INFRALEGAL 58

1 Generalidades 60
2 Da licitação exclusiva para Micro e Pequenas Empresas 64
3 Da subcontratação compulsória de Micro e Pequenas Empresas 67
4 Da quota reservada a Micro e Pequenas Empresas 70
5 Critérios de desempate 71

6 Incentivo aos consórcios 73
6.1. Tributação do consórcio 74

O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO APLICÁVEL ÀS ME E EPP 76

1 Generalidades 78
2 Identificando o interesse público 79
3 Definindo o objeto 80
3.1. As diretrizes de aquisições 83
3.2. As contratações de obras e de serviços 84
3.2.1. Diretrizes para contratações de obras e serviços 86
3.2.2. Projeto Básico 88
3.2.3. Termo de Referência 89
4 Definindo a qualidade 92
5 Definindo a quantidade 93
5.1. Modalidade de licitação decorrente do parcelamento 95
5.2. Diferença entre parcelamento do objeto e fracionamento da despesa 96
5.3. Contratos de serviços contínuos ou que ultrapassem o exercício financeiro 97
5.4. Superveniência de fatos novos 98
6 Estimativa do valor da contratação 100
7 Analisando a dotação orçamentária 102
8 Definindo o tipo de julgamento das propostas 104
8.1. A modalidade pregão 105
8.2. A modalidade concorrência 109
8.3. A modalidade tomada de preços 109
8.4. A modalidade convite 111
9 Elaborando o edital 112
10 Prévia aprovação do órgão jurídico 115
11 Sistema de Registro de Preços 116
11.1. Vantagens do sistema de registro de preços 117
11.2. Registro de preços que favorece a Micro e Pequenas Empresas 118
11.3. Licitações exclusivas no sistema de registro de preços 119
11.4. Reserva de quota no sistema de registro de preços 120
12 Credenciamento 120
13 Conclusão 123

FASE EXTERNA DA LICITAÇÃO: ALTERAÇÃO NOS PROCEDIMENTOS 124

1 Introdução 126
2 A habilitação na licitação 126
2.1. A habilitação fiscal 127
2.2. Efeitos da inabilitação 128
2.3. Habilitação econômico-financeira 129
2.4. Habilitação técnica 131
2.5. Fase recursal da licitação 132
3 Do empate 132

3.1. Do empate de valores nominalmente idênticos 134
3.2. Do empate de valores nominalmente diferentes 134
3.2.1. Exemplo prático 135
3.2.2. Micro e Pequenas Empresas não desempata com Micro e Pequenas Empresas 136
3.3. Pregão e a possibilidade de negociar 137
4 Alterações nas modalidades da Lei nº 8.666/1993 138
4.1. Condições diferenciadas do convite 142
4.1.1. Convidar só habilitados 142
5 Alterações na sessão pública do pregão presencial 144
6 Conclusão 149

REGRAS BÁSICAS DE TRANSPARÊNCIA E BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO 150

1 Comitês Gestores, divulgação e mobilização social 154
2 Capacitação, inovação e empreendedorismo 154
3 Redução da burocracia 156
4 Limite da Receita Bruta Anual das Micro e Pequenas Empresas 157
5 Transparência e publicidade 158
6 Parcerias estratégicas 159
7 Incentivos e benefícios 160
8 Sazonalidade 162
9 Parcelamento do objeto 163
10 Projeto básico – padronização 166
11 Estimativa de preços 166
12 Modalidade de licitação 168
13 Elaboração de editais 169
14 Listas de Verificação – Check-list 171
15 Sistema de registro de preços 172
16 Credenciamento e cadastro 173
17 contrato com a micro e pequena empresa 174
18 Contratações públicas sustentáveis 177
19 O Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, e seu alcance no universo das Micro e Pequenas Empresas 178
20 Casos de fraude 180
21 Casos de sucesso 182
21.1. Projeto "Desenvolver Itabira" 183
21.2. Merenda que vem do campo 184
21.3. Oportunidade para os pequenos 185
21.4. Vitória nas licitações 185
21.5. Investimento na qualificação 186
21.6. Comunicação digital em favor dos empresários 186

REFERÊNCIAS 188

ÍNDICE REMISSIVO 204

PREFÁCIO

Não se pode negar o relevante papel das micro e pequenas empresas (MPE) nas economias nacionais, seja pelo seu enorme peso na geração e manutenção de empregos, seja pela sua participação na formação do Produto Interno Bruto (PIB).

Para citar apenas uma das nações reconhecidamente desenvolvidas, as *Mittelstand* alemãs são responsáveis por 68% da exportação do país e representam cerca de 95% da riqueza produzida pela economia.

Na América Latina, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio de relatório publicado em 2015, mostrou que os postos de serviços gerados pelas MPEs respondem por aproximadamente 47% das vagas na região. Se considerada a mão-de-obra independente, este percentual sobre para 75%.

Não é diferente em nosso país. Existem, atualmente, cerca de 11,5 milhões de empresas optantes do SIMPLES, regime diferenciado e favorável às Micro e Pequenas Empresas (MPE). O dado é referente a levantamento da Receita Federal realizado em dezembro de 2016.

Estudo do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) sobre a participação das MPE na economia mostra que essas respondem por 27% do PIB e por aproximadamente 52% da ocupação formal.

Todavia, esse campo é bastante heterogêneo e marcado por especificidades correspondentes à formalidade das relações de trabalho, à competitividade, à produtividade, à capacidade de acesso a financiamentos e à constante inovação.

Não à toa o Estado brasileiro tem promovido iniciativas para fomentar e desenvolver esse segmento da economia brasileira, sobretudo por intermédio de políticas que viabilizem o acesso ao crédito e ampliem a competitividade dessas corporações. Não custa lembrar que especial tratamento a esse segmento tem sede constitucional, conforme artigos 170, inciso X e 179.

Uma dessas políticas está disposta na Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, a qual estabeleceu tratamento diferenciado à participação das MPEs em licitações públicas.

É nesse contexto que se insere a cartilha que ora prefacio, de autoria do Sebrae, que, ao longo de sua existência, tem publicado diversos materiais que servem como fontes de orientação e consulta aos agentes que atuam nesse mercado.

Após situar o leitor sobre como são tratadas as MPEs sob o ponto de vista do poder de compra do Estado, inclusive em outras jurisdições, a obra tece considerações sobre a organização do processo de contratação pública de bens e serviços produzidos por aquelas empresas.

Sempre cuidando de ressaltar a legislação aplicável à matéria, são apresentados procedimentos fundamentais das fases interna e externa das licitações, além de regras de transparência e boas práticas de gestão.

De um lado, esta cartilha traz informações valiosas para a Administração sobre como realizar, de forma correta, contratações de bens e serviços produzidos pelas MPEs e, de outro, é capaz de deixá-las bem informadas, de modo que possam participar com segurança dos certames.

O resultado dessa combinação não pode ser outro senão o de contribuir com a efetividade das políticas públicas de fomento às micro e pequenas empresas no Brasil e o consequente aquecimento e aumento da produtividade de nossa economia.

Ministro Aroldo Cedraz
Presidente do TCU 2015-2016

A valorização dos pequenos negócios

As micro e pequenas empresas são o combustível da economia brasileira e da geração de emprego e renda aos brasileiros. Para se ter uma ideia, os mais de 11 milhões de pequenos negócios representam 30% do PIB nacional, empregam 60% dos trabalhadores com carteira assinado e respondem por 40% da massa salarial brasileira.

Mesmo diante da atual crise econômica, as micro e pequenas empresas continuam crescendo. Em dezembro de 2007 o número de empresas optantes pelo programa Super Simples representava apenas 11% dos donos de negócio, em dezembro de 2017 esse número chegará a 50% e, em dezembro de 2022, deverá estar próximo dos 63%. Mesmo diante de tanta importância para a economia brasileira e da previsão na Constituição Federal, o Governo não concede o tão esperado tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas.

A Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa, a maior do Congresso, ao qual tenho orgulho de presidir, tem conquistando importantes avanços para reverter este quadro. Uma das mais importantes conquistas foi a mudança no Estatuto Geral da Micro e Pequena Empresa que estabelece incentivos para a participação dos pequenos negócios nas compras públicas.

Resumidamente, com a melhoria da legislação, deu-se a preferência em desempates, licitação exclusiva, subcontratação e licitação com cota reservada para participação das Micro e Pequenas Empresas

(MPEs) no fornecimento de bens e serviços para a administração pública federal, além do estímulo à regularização fiscal para que se permitisse a participação nas licitações.

Este importante livro detalha de forma prática toda a segurança jurídica e a organização para a administração e as micro e pequenas empresas realizarem a contratação pública dos produtos ou serviços dos pequenos negócios. Desta forma, será valorizada a política pública de fortalecer a economia local, em cada bairro e município, para consequentemente restabelecer a melhora da economia brasileira.

Vamos continuar propondo e articulando forças e projetos para que o micro e pequeno empresário seja respaldado. Precisamos lutar pelas micro e pequenas empresas, pois são elas que propõem o maior programa de inclusão social e econômica do mundo: o emprego.

Boa leitura!

Jorginho Mello
Deputado federal e presidente da Frente Parlamentar
da Micro e Pequena Empresa

Estímulo ao desenvolvimento local

A importância das compras governamentais para as micro e pequenas empresas é um tema que costumo defender junto aos gestores públicos, especialmente, prefeitos e prefeitas. Sabemos que a vida real acontece nos municípios. Nesse espaço territorial se realizam sonhos e desejos. Por isso, é fundamental fortalecer o mercado local, desenvolver políticas públicas que gerem emprego e renda para os habitantes e proporcionar novas oportunidades de empreendedorismo.

Atualmente, mais de quatro mil municípios aderiram à Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. E um dos capítulos mais importantes, que interessa diretamente às prefeituras, diz respeito às compras governamentais. Não foi à toa que, de forma suprapartidária no Congresso Nacional, definimos condições diferenciadas de participação das MPEs em licitações públicas. Temos certeza de que a prioridade legal concedida pode alavancar cadeias produtivas municipais e permitir uma série de benefícios ao próprio município e seus habitantes.

Cada prefeitura deve planejar sua economia, levando em conta a necessidade de políticas públicas dirigidas especialmente para as micro e pequenas empresas. Deve ouvir suas lideranças na indústria, no comércio e no setor de serviços, estimular os arranjos produtivos, identificar a votação local e formular seu plano de compras governamentais – o mais inclusivo possível.

As prefeituras sempre precisam de fornecedores, em todas as áreas, e a maioria deles se encontram no próprio município ou na

região. À medida que os empreendedores locais tiverem acesso aos recursos públicos, mediante licitações corretas e transparentes, que valorizem as micro e pequenas empresas, mais empregos serão gerados e haverá mais renda circulando no próprio município. E quanto mais os recursos girarem no município, haverá maior capacidade de a prefeitura arrecadar impostos para desenvolver novas e abrangentes políticas públicas.

Ao completar 10 anos do Simples Nacional, temos a certeza do acerto da Lei Geral, aprovada em dezembro de 2006. As micro e pequenas empresas foram responsáveis pela criação de 8,087 milhões de empregos, enquanto as médias e grandes empresas fecharam 2,1 milhões de vagas no período. Mesmo diante da grave crise econômica em que nos encontramos, no ano de 2017, as MPEs geraram 326.909 empregos, enquanto as demais demitiram 182.416 trabalhadores (dados até agosto). A arrecadação total do Simples Nacional quase dobrou, chegando a um crescimento de 77% de 2008 a 2016 (dados da SRF).

Por tudo isso, esta publicação do Sebrae, tão bem elaborada pelo jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, representa um farol apontando para a direção correta. O caminho iluminado deve ser observado atentamente por todos os gestores públicos que têm compromisso com seu povo e com as boas causas.

Senador José Pimentel
Vice-presidente da Frente Parlamentar Mista
da Micro e Pequena Empresa.

Mais oportunidade para os pequenos negócios

Contratar serviços e produtos das micro e pequenas empresas nos municípios brasileiros traz benefícios econômicos e sociais para empreendedores, comunidade e poder público. Por isso o Sebrae apoia essa publicação que visa ajudar os gestores a aplicar melhor este mecanismo legal e instrumento de política pública. O objetivo deste livro é mostrar que o cumprimento da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa pode promover oportunidades para milhões de empreendedores de pequenos negócios, por meio das compras governamentais.

Para compreensão dos caminhos e cuidados necessários a assegurar o tratamento diferenciado nas compras públicas previstos na Lei, a obra traz um compilado das legislações pertinentes ao tema e ainda conta com orientações de um dos maiores especialistas em compras governamentais do Brasil, o jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes.

Muitas são as inovações recentes na legislação. A exemplo, tornou-se compulsória a aplicação da exclusividade para as empresas de pequeno porte em contratação de itens com valor de até R$ 80 mil, sem a exigência de regulamentação por estados e municípios. Órgãos governamentais foram autorizados a pagar até 10% acima do melhor preço válido, por produtos e serviços oferecidos por empresas locais. Ainda, nos certames de bens de natureza divisível, tornaram-se obrigatórios os lotes de até 25% exclusivos para as empresas de pequeno porte.

Além da legislação, as regulamentações também avançaram. A Instrução Normativa nº 02, de 06/12/16, da Secretaria de Gestão

do Ministério do Planejamento permite que a Administração Pública quebre a ordem cronológica de pagamento, em favor dos pequenos negócios diante do risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato. Já, a Portaria da AGU de nº 155 estabeleceu que, nas licitações exclusivas, o valor de R$ 80 mil diz respeito ao período de um ano, o que permite que contratos de serviços de natureza contínua de maior duração, limitados a 5 anos, possam alcançar valores de até R$ 400 mil.

Ou seja, os agentes do Poder Público que lidam com licitações e contratos têm motivos para se atualizar e aplicar com êxito os mecanismos previstos na LC nº 123 de 2006, para contratarem o máximo dos pequenos negócios locais e com isto manter divisas na região, gerar empregos, distribuir renda e ganhar capacidade de atender à sociedade, num ciclo virtuoso.

Ao fazê-lo, além de cumprir a Lei atuam, dentro de suas competências e atribuições, para o grande objetivo da administração pública, que é melhorar a vida das pessoas, oferecendo-lhes oportunidades e perspectivas de melhoria de vida. No caso, pelo estímulo aos pequenos negócios e pela promoção do desenvolvimento local. Por isto a Constituição Federal determina que seja dado tratamento simplificado e favorecido às micro e pequenas empresas.

Há muito o que fazer e o desafio, além de importante, é gratificante. Boa leitura e mãos à obra!

Bruno Quick
Gerente de Políticas Públicas e
Desenvolvimento Territorial SEBRAE Nacional

APRESENTAÇÃO

O QUE VOCÊ ENCONTRARÁ NESTE MANUAL?

Este trabalho tem o objetivo valorizar o poder local de compras por parte do Município e de demonstrar que incentivos às Micro e Pequenas Empresas por meio de aquisições públicas poderão impulsionar a economia local e do País.

O investimento de recursos públicos em segmentos produtivos locais não significa fazer caridade em benefício da Micro e Pequena Empresa, mas agir estrategicamente com iniciativas que têm o potencial de alavancar o desenvolvimento nacional à partir do desenvolvimento municipal.

Assim como a 2ª edição, este manual também foi elaborado para ser um guia prático, cuja abordagem objetiva e sintética procura demonstrar a possibilidade de ações governamentais, comunitárias e empresariais para viabilizar a boa aplicação das normas, oferecendo respostas para perguntas que se colocam em torno das seguintes ideias-força:

1) Por que o Município deve buscar a contratação de Micro e Pequenas Empresas locais?

2) Como as contratações públicas podem auxiliar na implantação de políticas públicas?

3) O que países mais desenvolvidos já fizeram? O que os Municípios brasileiros ainda poderão fazer?

4) É possível formular uma estratégia realística para ampliar a participação de Micro e Pequenas Empresas em aquisições do poder público? Como se constrói essa estratégia?

5) Que ideias tem o Sebrae para regulamentação do estatuto que incentiva Micro e Pequenas Empresas?

6) Como definir as necessidades do poder público dirigindo contratações para Micro e Pequenas Empresas locais?

A ênfase neste pequeno trabalho prático está em atualizar as inovações legislativas que tornaram ainda mais promissores os caminhos para pessoas que ajudam o País a se desenvolver, reconhecendo no poder de compras governamental uma importante ferramenta.

Nesta nova edição, o leitor perceberá a evolução do tema, as novas tendências e os bons frutos já colhidos.

SIGNIFICADO DOS SÍMBOLOS DE COMUNICAÇÃO QUE SERÃO UTILIZADOS

FIQUE ATENTO:

O texto encontrado ao lado do símbolo diz respeito a informação de extrema importância para leitor do manual.

BOA IDEIA:

O símbolo surge sempre que é apresentada a proposta de um procedimento que pode ser implantado para evitar ou resolver problemas comuns na contração de MPE.

BOA PRÁTICA:

Indica que outros órgãos já implantaram o procedimento, com expressiva melhoria de rotinas de gestão.

ROTEIRO PRÁTICO:

Símbolo que diz respeito a rotinas, em especial aqueles procedimentos relevantes cuja sequência ou detalhamento convém ser memorizado.

NOVOS CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO

20

1 O USO DO PODER DE COMPRA

Em muitos casos, o Município tem ao seu alcance a possibilidade, ainda pouco explorada no Brasil, de utilizar o procedimento da licitação também como fonte geradora de emprego e renda para a sociedade[1] e de desenvolvimento local. Essa *possibilidade* chama-se, tecnicamente, "*uso do poder de compras governamentais*".[2]

No contexto socioeconômico, o uso político do poder de compra pelo poder público é um mecanismo estratégico, justificável e muito valioso para:

A) desenvolver políticas públicas[3] voltadas para o desenvolvimento local;

B) potencializar a economia da região, incentivando a capacitação tecnológica e a competitividade industrial;

C) estimular as empresas locais a melhorarem a qualidade de bens, serviços e obras;

D) incentivar a formação de parcerias e arranjos produtivos locais (APL), com crescentes ganhos para a economia e o desenvolvimento municipais;

E) propiciar o aumento significativo da arrecadação municipal e do nível de empregos formais.

Além de sua função básica de suprir a Administração Pública com bens e serviços, o processo de contratação pelo poder público pode representar uma política efetiva que viabiliza estratégias locais de desenvolvimento

1_ Dessa forma, não podemos concordar com o posicionamento de Marçal Justen Filho ao afirmar que a grande problemática da Lei Complementar nº 123/2006 "reside em que a Constituição não previu – ao menos, de modo explícito – preferência para pequenas empresas no âmbito das contratações administrativas" (**O Estatuto da Microempresa e as Licitações Públicas**. São Paulo: Dialética, 2007, p. 10).

2_ A estimativa é de que as compras governamentais movimentem anualmente cerca de 10% a 15% do PIB nacional.

3_ Políticas públicas são "programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são 'metas coletivas conscientes' e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato" (BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241).

econômico sustentável,[4] visando à geração de emprego e renda, ou mesmo à erradicação da pobreza com diminuição das desigualdades sociais[5], bem como garantir estabilidade de demandas para o setor produtivo e fortalecer a longevidade das Micro e Pequenas Empresas.

2 AS COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: INVESTIMENTO E DESENVOLVIMENTO LOCAIS

De forma prática, o uso do poder de compra. do governo municipal, em relação às Micro e Pequenas Empresas locais, revela-se um meio bastante eficaz para reinvestir o orçamento do poder público no próprio Município, de forma a gerar riquezas, renda familiar e incentivar o desenvolvimento tecnológico. Dito de outra maneira: o dinheiro do Município fica no Município!

FIQUE ATENTO!_As Administrações Municipais comprometidas com o desafio de melhorar as condições de vida de sua comunidade devem, portanto, ter por missão o incentivo de políticas locais de desenvolvimento que fomentem a produção, a geração de emprego e a melhor distribuição da renda.

Assim, o uso do poder de compra pelo Poder público poderá permitir que:

A) os fluxos de negócios e a geração de renda se distribuam num contexto de mercado local ou regional;

4_ A Lei nº 8666/1993 prevê, em seu artigo 3º, que uma das finalidades da licitação é o desenvolvimento nacional sustentável.

5_ A erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais é um princípio da ordem econômica previsto no artigo 170 da Constituição Federal, logo, um dos objetivos fundamentais de toda a Administração Pública.

B) os incentivos à produção local ampliem a renda das famílias; e

C) essa visão política propicie um ciclo virtuoso de desenvolvimento local, gerando aumento de receitas públicas que poderão reverter na melhoria dos serviços públicos e em programas de ações sociais.

Ou seja, criam-se as condições para um processo de desenvolvimento sustentável, pois a mesma comunidade que produz e vende para o mercado local ou regional também poderá consumir insumos e outros produtos do mesmo mercado local ou regional.

Dados do Sebrae, levantados para a análise da Taxa de Sobrevivência de Empresas no Brasil em estudo editado em outubro de 2011, ressaltam a importância estratégica das Micro e Pequenas Empresas na economia nacional, dando conta de que elas:

A) geram seis vezes mais empregos do que as médias e grandes empresas, na relação de empregos gerados e na participação no Produto Interno Bruto - PIB;

B) respondem por mais da metade dos empregos formais;

C) representam 99% das empresas formalmente estabelecidas no Brasil.[6]

Apesar de as Micro e Pequenas Empresas competirem no mercado com grandes empresas, bem consolidadas e melhor estruturadas, a implementação de estratégias de fomento e de qualificação técnica e comercial tem apresentado resultados positivos. Segundo dados existentes nas Juntas Comerciais, até o início de 2004 cerca de 50% das Micro e Pequenas Empresas, que começaram a funcionar em 2002, já haviam fechado.

Em 2011, o cenário já era mais promissor. O estudo do Sebrae sobre a Taxa de Mortalidade das Micro e Pequenas Empresas apontou que, de cada 100 das novas empresas constituídas, 73 sobrevivem aos dois primeiros anos de atividade.

6_ Os dados variam conforme os critérios utilizados na definição da condição de Micro e Pequenas Empresas.

Dados divulgados pelo Data Sebrae (Disponível em www.datasebrae.com.br) indicam que, das quase 10 milhões de empresas existentes no Brasil em 2014, mais de 88,2% são Micro e Pequenas as Empresas. Conforme projeções baseadas em dados da Receita Federal (RFB) e da Secretaria da Micro e Pequena Empresa (SMPE), o Data Sebrae estima que, no ano de 2017, o total de pequenos negócios formalizados no Brasil já ultrapassam a soma de 12 milhões.

As Micro e Pequenas Empresas empregam quase 60% dos trabalhadores[7] que têm registro em carteira de trabalho. Segundo especialistas, devido à elevada quantidade de Micro e Pequenas Empresas e tendo em vista as características de sua linha de produção, de modo geral as Micro e Pequenas Empresas requerem uma quantidade de empregados proporcionalmente maior se comparadas às grandes empresas.

Embora responsáveis por tantos benefícios econômicos e sociais, as Micro e Pequenas Empresas, as estatísticas demonstravam que em 2004 as Micro e Pequenas Empresas legalizadas participavam em menos de 18% do volume de compras governamentais, estimado em R$ 260 bilhões. Estudos projetavam um aumento de aproximadamente 790 mil empregos por ano, caso essa participação passasse de 18% para 30%.

Com a implementação do tratamento favorecido para as Micro e Pequenas Empresas nos processos de compras públicas este quadro apresentou significativa melhora. Nos seis primeiros meses de 2012 as Micro e Pequenas Empresas já participavam de 36% do total de fornecimento de bens e serviços para o Governo Federal, o que em valores representa R$ 4,3 bilhões.

Ampliar ainda mais o acesso das Micro e Pequenas Empresas às compras governamentais poderá resultar em maiores ganhos, contribuindo para a redução efetiva da taxa de desemprego, entre outras vantagens.

7_ Para informações sobre trabalho nas Micro e Pequenas Empresas, consultar o **Anuário do trabalho na Micro e Pequena Empresa 2010/2011** editado pelo Sebrae em parceria com o DIEESE, disponível no site oficial do Sebrae.

3 A FUNÇÃO DO ESTADO FEDERADO

Depois do que foi dito acerca da relevantíssima função do Município, é preciso identificar o papel do Estado, como unidade federada, que açambarca um conjunto de Municípios.

Podem-se identificar três funções:

1ª dar exemplo aos Municípios pela aplicação da Lei em suas próprias contratações.

2ª coordenar ações regionais, a partir da identificação de interesses locais que sejam homogêneos. Assim, por exemplo, Municípios geograficamente próximos podem desenvolver sistema de tratamento de resíduos sólidos, com a reunião estrategicamente parcelada entre várias Micro e Pequenas Empresas, constituindo um sistema integrado de coleta, varrição, transporte e tratamento final.

3ª desenvolver ações do próprio Estado, mediante transferência e descentralização para Municípios, inserindo obrigações e compromissos com a Micro e Pequenas Empresas.

4 O QUE OS OUTROS PAÍSES ESTÃO FAZENDO

A política de *uso do poder de compra* para desenvolver as Micro e Pequenas Empresas não é novidade nas administrações de outros países.

4.1. Estados Unidos da América do Norte

Desde a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos dão tratamento diferenciado aos contratos governamentais. Esses incentivos, hoje, abrangem várias ações, das quais se destacam as seguintes:

A) o planejamento das compras, a divisão das grandes contratações em pequenos lotes, a programação das entregas para comportar a capacidade logística das Micro e Pequenas Empresas etc.;[8]

B) a concessão de uma preferência de 6% no preço, nas obras federais;

C) a reserva de contratações de até US$ 100,000,00 (cem mil dólares) – *small business set aside* –, podendo-se ainda reservar contratações de maior valor, desde que haja expectativa razoável de que duas ou mais Micro e Pequenas Empresas ofereçam preços justos;

D) a possibilidade de reserva de parcela das contratações de maior vulto;

E) a exigência de que as agências compradoras possuam um setor específico de apoio, nas licitações, a essa categoria de empresas;

F) a previsão de reserva de parcela das grandes contratações para as Micro e Pequenas Empresas classificadas como *Hubzone Small Business* – localizadas em áreas de menor desenvolvimento dos EUA ;

G) a participação em contratos de empresas vencedoras – subcontratações, parcerias, *joint venture* – de valor superior a US$ 500.000,00 (quinhentos mil dólares), por meio de plano de subcontratação; e

H) a definição de metas de participação nas contratações públicas, com a possibilidade de destinação de subsídios para o fornecedor principal de até 10% do valor que superar a meta de subcontratação.

4.2. Japão

O Japão criou a Agência da Pequena e Média Empresa, precisamente durante a reconstrução do país após a Segunda Guerra Mundial. A iniciativa

8_ MOREIRA, H. C. e MORAIS, J. M. **Compras Governamentais** – Políticas e Procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil. Série Estudios y perspectivas. Brasília, 2003, p. 92.

tinha como objetivos desenvolver a economia local e nacional, impedir a formação de grandes concentrações de poder econômico e incluir as Micro e Pequenas Empresas nas compras governamentais.

4.3. União Europeia

O "Livro Verde das Compras Públicas" da União Europeia, publicado em 1996 pela Comissão Europeia, já trazia um capítulo especial dedicado às Micro e Pequenas Empresas, descrevendo as dificuldades em participar de licitações públicas e sugerindo ações a serem desenvolvidas para o incentivo à participação das Micro e Pequenas Empresas nas compras públicas.

Em 2004, foi aprovado um novo pacote de diretrizes comunitárias com previsão específica, que impunha aos Estados-membros a adoção de disposições nas compras públicas, com o objetivo de aumentar a participação das Micro e Pequenas Empresas.

Diversos países pertencentes à União Europeia já praticavam alguma forma de incentivo à participação das Micro e Pequenas Empresas nas compras públicas. A França, por exemplo, possui legislação sobre o fracionamento das grandes compras, assessoria técnica na elaboração das propostas, planejamento das compras públicas e financiamento bancário no caso de atraso nos pagamentos das contratações públicas. A Dinamarca providenciou um guia para orientar as Micro e Pequenas Empresas durante todo o processo licitatório. Luxemburgo desenvolveu uma série de procedimentos padronizados e simplificados para as Micro e Pequenas Empresas. A Grécia disponibiliza *online* um banco de negócios para a subcontratação de Micro e Pequenas Empresas e assim por diante.

Como se vê, o uso do poder de compra para fortalecer as Micro e Pequenas Empresas não é novidade. Ao contrário, trata-se de prática já experimentada em alguns países para desenvolver economias locais e, por consequência, a economia nacional.

4.4. *Argentina*

A República Argentina também dispôs sobre tratamento diferenciado para as pequenas empresas, consistindo em: [9]

A) reserva de 10% das compras públicas para participação exclusiva de Micro e Pequenas Empresas;

B) divisão das quantidades em itens para ampliar a participação das Micro e Pequenas Empresas;

C) empate ficto.

5 O BRASIL E AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

O Brasil está apenas começando a despertar para os potenciais benefícios do uso do poder de compra como estratégia para o desenvolvimento econômico local e o fortalecimento das Micro e Pequenas Empresas na economia nacional.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a possibilidade de dar-se tratamento jurídico favorecido,[10] diferenciado e simplificado[11] para Empresas de Pequeno Porte; o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte[12] concretiza, mediante regras práticas, tais preceitos constitucionais. Há, portanto, fundamentos constitucionais e legais para o Estado brasileiro utilizar seu poder de compra, visando promover o desenvolvimento local e regional e o fortalecimento das Micro e Pequenas Empresas.

9_ Disponível em: <desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1288359812.ppt>.

10_ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1988. Art. 170, IX.

11_ *Ibidem*, art. 179.

12_ BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 2006.

A Lei nº 8.666/1993 traz dispositivos que, se bem utilizados, possibilitam às Micro e Pequenas Empresas participarem das licitações com boas possibilidades de êxito. A subdivisão das licitações em parcelas visa aproveitar as peculiaridades do mercado.[13] Também o art. 12 inc. IV, dessa norma determina que um dos requisitos do projeto básico é desenvolver economia local.

Importante iniciativa foi adotada no âmbito restrito do Distrito Federal pela edição da Lei nº 4.611/2011. Para atingir o objetivo de conferir tratamento diferenciado, favorecido e simplificado para as Micro e Pequenas Empresas como forma de promover o desenvolvimento local e regional, todos os órgãos distritais devem buscar:

I) a unicidade do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas;

II) a criação de banco de dados com informações, orientações e instrumentos à disposição dos usuários;

III) a simplificação, racionalização e uniformização dos requisitos de segurança sanitária, metrologia, controle ambiental e prevenção contra incêndios, para os fins de registro, legalização e funcionamento de empresários e pessoas jurídicas, inclusive com a definição das atividades de risco considerado alto, que exigirão vistoria prévia;

IV) o incentivo à formalização de empreendimentos;

V) o incentivo à geração de empregos;

VI) o incentivo fiscal;

VII) o incentivo ao adimplemento;

VIII) a inovação tecnológica;

IX) a formação empresarial e o incentivo ao empreendedorismo;

13_ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Art. 15, IV

X) o acesso a crédito e ao mercado;

XI) o acesso à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão.[14]

FIQUE ATENTO_RACIONALIZAR O PROCESSO DE LICITAÇÃO PARA FORTALECER AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Racionalizar a licitação na Administração, direcionando parte do poder de compra governamental para contratações com Micro e Pequenas Empresas, fortalecerá o setor e ajudará a enfrentar grandes desafios nacionais como:

A) combate à pobreza com geração de empregos e melhor distribuição de renda;

B) redução da informalidade na contratação de mão de obra;

C) interiorização do desenvolvimento pela produção de iniciativas locais e de arranjos produtivos (APL), diminuindo desigualdades regionais;

D) incremento da atividade produtiva nacional com consequente ampliação de oportunidades e da base de arrecadação de impostos;

E) simplificação, desburocratização e justiça fiscal.

Compreendendo melhor como valorizar os Pequenos e Médios Negócios, poderá ser aperfeiçoada a redistribuição de renda, buscando a verdadeira inserção social e a cidadania política e empresarial de pessoas envolvidas. Essa missão é o novo grande desafio para os governantes brasileiros.

14_ DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.611, de 9 de agosto de 2011. Regulamenta no Distrito Federal o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais de que trata a Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, as Leis Complementares nº 127, de 14 de agosto de 2007, e nº 128, de 19 de dezembro de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**, Brasília, DF, 10 ago. 2011. Art. 3º.

6 A ISONOMIA E O TRATAMENTO FAVORECIDO

No âmbito jurídico, muito se debateu sobre se a possibilidade de conceder tratamento diferenciado à Micro e Pequenas Empresas antagonizaria ou não o princípio de isonomia.

Essa discussão se mostrou destituída de fundamento. O princípio da isonomia determina que todos devem ser tratados igualmente. Só se pode tratar de forma idêntica, porém, aqueles que se encontram também em situação igual; a própria Constituição reconheceu que as Micro e Pequenas Empresas têm características e peculiaridades próprias que autorizam tratamento diferente.

Nesse sentido, a Constituição não veda discriminações. Ao contrário, em certos casos até determina tratamento diferente. O que a Constituição veda é a discriminação não justificada, o que não é o caso dos benefícios concedidos às Micro e Pequenas Empresas. Assim, conferir tratamento diferenciado para as Micro e Pequenas Empresas não viola a isonomia, ao contrário, é imposição constitucional prevista nos artigos 170, inc. IX, e 179.[15]

No assunto das licitações há um exemplo que pode ser tido como uma discriminação autorizada por lei para favorecer determinado setor da economia. A Lei Federal nº 12.349/2010 modificou a Lei Geral de Licitações para autorizar a fixação de margens de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras. Assim, numa licitação, a Administração pode contratar certos

15_ A reforçar esta posição, o Supremo Tribunal Federal entendeu que, nos aspectos tributários, pode haver tratamento diferente inclusive entre microempresas: "[...] não há ofensa ao princípio da isonomia tributária se a lei, por motivos extrafiscais, imprime tratamento desigual a microempresas e empresas de pequeno porte de capacidade contributiva distinta, afastando do regime do SIMPLES aquelas cujos sócios têm condição de disputar o mercado de trabalho sem assistência do Estado [...]". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1643. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Disponível em: **<http://www.stf.jus.br>**. Acesso em: 29 jun. 2009.

produtos ou serviços nacionais ainda que custe até 25% mais caro do que o concorrente produzido ou prestado por empresa estrangeira.[16]

A Lei Complementar nº 147, que alterou o Estatuto Nacional das Micro e Pequenas Empresas estabeleceu tratamento semelhante para as Micro e Pequenas Empresas sediadas local ou regionalmente.[17]
Em suma, inclusive no que diz respeito às licitações, dar tratamento diferenciado e favorecido para as Micro e Pequenas Empresas é um dever do administrador público, pois:

A) é uma imposição que tem fundamento na Constituição Federal de 1988;

B) se harmoniza com outras regras da Lei de Licitações que tentaram valorizar as compras municipais.[18]

Os intérpretes das normas jurídicas – operadores do Direito – devem estar atentos à ação desses vetores no direcionamento das definições administrativas. Os administradores públicos municipais devem adotar todas as medidas necessárias para dar efetividade a esse direito das Micro e Pequenas Empresas, sob pena de omissão em relação a um dever constitucional.[19]

16_ BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 dez. 2010. "Art. 3º. [...] § 5o Nos processos de licitação previstos no caput, poderá ser estabelecido margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras. [...] § 8o As margens de preferência por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços, a que se referem os §§ 5o e 7o, serão definidas pelo Poder Executivo federal, não podendo a soma delas ultrapassar o montante de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros. [...]".

17_ Lei Complementar nº 123, de 7 de agosto de 2014, com redação dada pela LC nº 147. Art. 48. [...] §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.

18_ Nesse sentido: BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. "Art. 12. [...] IV – possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação. [...]".

19_ Segundo levantamento feito pelo Sebrae a pedido da FOLHA, 93% dos Municípios brasileiros ainda não conferem às Micro e Pequenas Empresas os direitos previstos na Lei Complementar nº 123/2007.

BOA IDEIA!_As disposições da Lei que favorecem as contratações de Micro e Pequenas Empresas e a valorização do empresário municipal podem ser consideradas como privilégios que afrontam a isonomia. Por esse motivo, nos documentos que produzir, cite o art. 170, inc. IX, da Constituição Federal e os dispositivos da Lei Complementar nº 123/2006, atentando para as mudanças feitas pela Lei Complementar nº 147/2014.

Todos os servidores públicos quando trabalham com licitações tem uma obrigação especialmente definida por lei: dever de motivar os atos indicando o artigo da norma em que se baseiam. É o que estabelece o art. 113 da Lei nº 8.666/1993.[20]

Nesta cartilha todas as recomendações são amparadas em artigos de lei ou na interpretação que os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário recomendam.

Quando você for fundamentar os atos e redigir cláusulas do edital e do contrato que favorecem as Micro e Pequenas Empresas indique: art. 170, inc. IX e art. 179 da Constituição Federal e também os artigos da Lei Complementar nº 123/2006 e da Lei nº 8.666/1993 que amparam seus atos. Isso é importante.

FIQUE ATENTO_Justifique a legalidade e constitucionalidade dos atos que favorecem a Micro e Pequenas Empresas.

20_ Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previstos.

NOVA POLÍTICA PARA CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DE BENS E SERVIÇOS

Este Capítulo lhe dará noções diferentes das práticas usuais de compras governamentais; foi elaborado para organizar, de forma simples e objetiva o processo de contratação. Se, ainda assim tiver dúvidas, consulte no último capítulo quem pode lhe ajudar.

1 IDENTIFICANDO NECESSIDADES DE AQUISIÇÃO DE FORMA ESTRATÉGICA

Motivação do corpo técnico da Administração Pública, capacidade de liderança e comprometimento do mandatário político são atributos imprescindíveis ao êxito de qualquer projeto de desenvolvimento sustentável. O novo papel do Poder Público é o de incrementar e promover oportunidades de negócios para as Micro e Pequenas Empresas, mediante novas estratégias de contratação que privilegiem os fornecedores e produtores locais.

BOA IDEIA_ O primeiro passo dessa estratégia é conscientizar toda a comunidade local, incluindo integrantes dos Poderes Legislativo e Executivo locais e membros das comissões de licitação – a nível estadual, também os responsáveis pelas compras do Ministério Público, do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e respectivos dirigentes. Ou seja, todos os setores que atuam, direta ou indiretamente, no processo de compras, desde o legislador ao chefe de almoxarifado, até o ordenador de despesas, devem estar conscientizados sobre a importância da valorização e da inclusão das Micro e Pequenas Empresas em suas aquisições públicas e comprometidos com processo político de desenvolvimento local.

É importante ressaltar que o conhecimento da legislação pertinente ao tema, além da participação em programas de capacitação e treinamento, é muito relevante para a conscientização e envolvimento dos servidores.

2 PLANO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Todos os setores interessados devem participar na elaboração de um Plano Municipal de Compras Governamentais. O mesmo deve ocorrer em cada Tribunal, Ministério Público, Poder Legislativo e a nível estadual. Todos devem ter um plano de compras pelo período de um ano e, se possível, por tempo maior.

Os orientadores do projeto devem estar abertos para colher informações e sugestões que, não interferindo na segurança jurídica, possam enriquecer em criatividade os propósitos do Município e dos dirigentes dos demais órgãos e atrair sua população para programas de desenvolvimento do governo local.

Em nível local, essa iniciativa busca, primeiramente, a identificação dos produtos e serviços que são constantemente adquiridos ou prestados ao Município. Para isso, os setores que realizam processos de aquisições, tais como a comissão de licitação e a contabilidade, são os mais indicados para fornecerem dados relativos aos processos de compras e contratações de serviços, com e sem licitação, realizados pela Prefeitura durante os últimos exercícios.

BOA PRÁTICA_ É aconselhável envolver, por exemplo, todas as áreas requisitantes de produtos e serviços para que indiquem suas necessidades e depois confrontar os dados obtidos com as contratações anteriores. Desse modo, poder-se-á assegurar a confiabilidade e a integridade dos levantamentos.

Nessa etapa do processo, pode-se verificar o que foi adquirido com base nos editais de licitações anteriores e notas de empenho já emitidas, contrastando com novas expectativas de consumo. As disfunções do estoque existente, por outro lado, também poderão revelar inconsistências ou a inadequação das previsões anteriormente realizadas.

BOA IDEIA_ Podem ser utilizados três tipos de levantamento, segundo características de cada setor administrativo:

1) o primeiro deles leva em consideração os produtos anteriormente licitados, sua descrição e as quantidades requeridas, tendo como fonte da informação os próprios editais;
2) o segundo levantamento parte dos pagamentos realizados, abrangendo itens licitados ou não, tendo como fonte da informação as notas de empenho liquidadas; e
3) o terceiro considera as entregas de bens e produtos adquiridos, tendo como fonte da informação os registros de entrada no almoxarifado.

A sistematização das informações recolhidas permitirá a verificação do perfil de compra de bens e serviços realizados, segundo os tipos de produtos adquiridos, a disponibilidade local de mão de obra contratada, quantidades, preços unitários e recursos totais injetados no mercado pelo poder público.

A partir desse quadro comparativo, poderão ser desenvolvidas projeções de futuras aquisições, suas quantidades e especificações técnicas, de acordo com os recursos orçamentários disponíveis.

Um plano de compras governamentais e a divulgação dessas informações junto às Micro e Pequenas Empresas sinalizam para o mercado local as possibilidades de investimento do Poder Público Municipal, com base num "plano de negócios" para o exercício, orientando, assim, as linhas de produção das empresas que pretenderem atender às necessidades do governo.

Desse modo, planejar as licitações é um passo importantíssimo para esse processo, pois, como veremos, a Lei Complementar nº 123/2006 permite a realização de licitações exclusivas para as Micro e Pequenas Empresas.

ROTEIRO PRÁTICO_ Como fazer um plano unificado de compras e contratação?
Siga esses passos:

1) crie um grupo de trabalho com três servidores. Se possível designe-os por meio de portaria e estabeleça o prazo para elaboração do plano em 60 (sessenta) dias;
2) oriente o grupo de trabalho a buscar informações sobre quantidade e preço nos editais e confirmar as informações na tesouraria – analisando as notas de empenho – e no almoxarifado – verificando as entradas de bens;
3) oriente para que as informações sejam inseridas numa tabela e separadas por mês, nas colunas, e por produtos ou tipos de produtos, nas linhas;
4) oriente o grupo a confirmar a demanda, por unidade gestora, por exemplo, por Secretarias do Município, enviando a tabela com a relação dos produtos preenchida para que indiquem nas linhas o consumo previsto;
5) compare o passo 3 com o 4. Analise as informações para verificar se não há grandes disparidades;

6) verifique quais itens, no total, custam até R$ 80.000,00 (oitenta mil) reais por ano. Para esses a lei obriga fazer licitação exclusiva para Micro e Pequenas Empresas. Note: pode ser compra, serviço e até mesmo obra. No edital coloque todos esses itens esclarecendo no próprio edital que para esses itens da licitação só podem participar Micro e Pequenas Empresas, conforme art. 170, inc. IX e 179 da Constituição Federal e art. 48, inc. I, da Lei Complementar nº 123/2006;

7) se a licitação for restrita a um Município, contate formalmente as Micro e Pequenas Empresas do Município ou coloque anúncio no jornal, convidando para uma audiência pública; para evitar acusações de favorecimento, faça a convocação formal e registre em ata quem participou e o que foi tratado;

8) na audiência, antes da licitação, explique os benefícios da Lei Complementar nº 123/2006, as regras de pagamento do art. 5º e, em especial, o §3º da Lei nº 8.666/1993;

9) faça o levantamento do perfil de produção e situação de regularidade das Micro e Pequenas Empresas;

10) identifique os trabalhadores autônomos, tanto os que possuam situação jurídica formalizada como os que ainda não forem registrados;

11) promova a capacitação técnica de agentes públicos e de representantes das Micro e Pequenas Empresas; e

12) crie incentivos municipais, financeiros e fiscais.

3 COMITÊ GESTOR DE COMPRAS

Conforme já observado, e de acordo com as características institucionais, deve-se qualificar ou treinar um grupo de agentes públicos com a responsabilidade pelo planejamento e implantação de um plano de aquisições por bens e serviços municipais para atender as demandas de governo.

É também desejável que o grupo possa estar composto por técnicos especializados, mas cujo coordenador de equipe tenha razoável visão política sobre o contexto da realidade socioeconômica local ou regional, a fim de que suas articulações, junto aos diversos atores comunitários, possam mobilizar esforços convergentes do meio social e empresarial, no sentido de viabilizar ações políticas e procedimentos técnicos que se harmonizem com os anseios de desenvolvimento local.

O esforço de capacitação tecnológica e inovação de processos produtivos por parte de fornecedores, por outro lado, é a garantia de qualidade para o mercado e encontra no Sebrae um importante suporte de modernização para ampliação de oportunidades que favorecem a competição, a transparência e fomentam a economia local, contribuindo para reduzir a corrupção pública. Valorize o mercado local e incentive-o a produzir com qualidade. Recomende que busquem o Sebrae para aprimorar a gestão e a qualidade dos produtos.

BOA PRÁTICA_ Ressalta-se, mais uma vez, que as entidades e órgãos municipais devem desenvolver programas de qualificação e aperfeiçoamento sistemáticos para seus servidores e empregados da área de pesquisa e de compras, visando domínio seguro da legislação e de práticas relacionadas com o uso do poder de compra governamental, voltado para o fortalecimento das Micro e Pequenas Empresas locais. Afinal, romper com os procedimentos ortodoxos certamente acarretará resistências de vários setores.

Em regime cooperativo, o esforço político governamental conjunto de uma microrregião, associado ao interesse mútuo de Micro e Pequenas Empresas integrantes de cadeias produtivas e Arranjos Produtivos Locais – APL organizados poderão reunir esforços para viabilizar a instalação de centros regionais de inovação tecnológica como forma de compartilhar os benefícios de novos processos produtivos. O Município pode incentivar o associativismo e a formação de cooperativas.

A lei passou a permitir que nas licitações seja dada preferência a Micro e Pequenas Empresas do Município ou de uma região especifica. Assim, mesmo numa licitação as Micros e Pequenas Empresas de um Município ou região pode ter tratamento mais favorecido do que as outras Micro e Pequenas Empresas sediadas fora dessas localidades.

4 MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NA ÁREA DE TI – SITUAÇÃO ESPECIAL

A legislação em vigor no Brasil, a partir de 2005 passou a incentivar um tipo específico de Micro e Pequenas Empresas: as que realizem pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica. Três leis devem ser consultadas a respeito: a Lei nº 10.973/2004, conhecida como a Lei de Inovação, a Lei nº 11.196/2005, também conhecida como a Lei do Bem, por trazer benefícios ao setor produtivo[21]; e ainda a Lei 13.243/2016, conhecida como Marco Legal da Ciência Tecnologia e Inovação.

21_ Como estímulo à inovação nas empresas, o art. 20, §§ 6º, 7º, e 8º do Decreto nº 5.563/2005, que regulamenta a Lei nº 10.973/2004 – Lei da Inovação –, dispõe sobre a subvenção econômica de recursos originários do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT para Micro e Pequenas Empresas e EPP, como incentivo à inovação tecnológica do ambiente produtivo. Já a Lei nº 11.196/2005, conhecida como Lei do Bem, em seu Capítulo III, artigos 17 a 26, e regulamentada pelo Decreto nº 5.798/2006, consolidou os incentivos fiscais que as pessoas jurídicas podem usufruir de forma automática. Esse capítulo foi editado por determinação da Lei nº 10.973/2004 – Lei da Inovação –, fortalecendo o novo marco legal para apoio ao desenvolvimento tecnológico e inovação nas empresas brasileiras, com algumas modificações advindas da Medida Provisória nº 694/2015.

Os benefícios do Capítulo III da Lei do Bem são baseados em incentivos fiscais, tais como:

A) deduções de Imposto de Renda e da Contribuição sobre o Lucro Líquido - CSLL de dispêndios efetuados em atividades de pesquisa e desenvolvimento – P&D;

B) a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na compra de máquinas e equipamentos para P&D;

C) o direito de contabilizar a depreciação acelerada desses bens;

D) o direito de contabilizar a amortização acelerada de bens intangíveis;

E) a redução do Imposto de Renda retido na fonte incidente sobre remessa ao exterior resultante de contratos de transferência de tecnologia;

F) a isenção do Imposto de Renda retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares; ou

G) subvenções econômicas concedidas em virtude de contratações de pesquisadores, titulados como mestres ou doutores, empregados em empresas para realizar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica, regulamentada pela Portaria nº 557/2006 do Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT.

Como incentivo adicional, a empresa poderá optar entre os incentivos originais da Lei do Bem e os do art. 19-A, introduzidos pela Lei nº 11.487/2007, regulamentada pelo Decreto nº 6.260/2007, que trata de financiamento pelas empresas de projetos de pesquisa de Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT), conforme definidas na Lei nº 10.973/2004.[22]

22_ A Portaria MCT nº 943, de 08/12/2006, aprovou formulário para que as pessoas jurídicas beneficiárias dos incentivos fiscais previstos no Capítulo III da Lei nº 11.196/2005, regulamentados pelo Decreto nº 5.798/2006, prestem a esse ministério as informações anuais sobre os seus programas de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica.

Com relação aos estímulos à ciência, tecnologia e inovação (CT&I), a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016,[23] promoveu alteração em diversas leis conexas e em alguns dispositivos da Lei de Inovação, com destaque para o incentivo à manutenção de programas específicos, ações de estímulo à inovação nas Micro e Pequenas Empresas, inclusive mediante extensão tecnológica realizada pelas ICT.

Objetivando facilitar o alcance das metas científicas estabelecidas, para permitir melhor intercâmbio e cooperação das esferas de governo (União, estados, Distrito Federal e municípios) com órgãos e entidades públicas e privadas, a Lei nº 13.243/2016 alterou a Lei nº 8.666/1993 e concedeu maior liberdade na administração dos recursos destinados a pesquisas.

Além de manter assegurado o tratamento diferenciado, favorecido e simplificado às Micro e Pequenas Empresas, outras alterações foram introduzidas pela Lei nº 13.243/2016 que buscaram simplificar e tornar mais dinâmico o desenvolvimento de produto ou processo inovador, destacando-se:

A) o estabelecimento de nova hipótese de dispensa de licitação para aquisição ou contratação de bens e serviços para pesquisa e desenvolvimento (Inciso XXI, art. 24 da Lei nº 8.666/1993);

B) possibilidade de dispensa dos documentos de habilitação nas contratações cujo limite obriga o desenvolvimento de licitação exclusiva para Micro e Pequenas Empresas (R$80.000,00)[24];

C) obrigação do poder público, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e suas agências de fomento, manterem programas específicos para Micro e Pequenas Empresas, inclusive mediante extensão tecnológica realizada pelas ICT;

23_ BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jan. 2016.

24_ Conforme nova redação dada ao § 3º do art. 32 da Lei nº 8.666/1993.

d) o tratamento preferencial, diferenciado e favorecido às Micro e Pequenas Empresas criadas no ambiente das atividades de pesquisa das ICT.

No mundo globalizado e mais competitivo, além dos fatores preço e prazo de entrega, a capacitação técnico-profissional das empresas e a qualidade da produção representam o grande diferencial de competitividade e principal via de acesso para aqueles interessados em participar de licitações junto ao poder público e também buscar outros mercados comerciais.

Nesse novo cenário nacional que se desenha para as Micro e Pequenas Empresas, a partir da edição da Lei Complementar nº 123/2006, com o fim de incrementar políticas públicas de incentivo, abre-se espaço especialmente para o Município projetar, desenvolver e incentivar programas inovadores de capacitação e formação. Esses programas de capacitação devem familiarizar as Micro e Pequenas Empresas locais com novas formas de produzir e vender para o setor público, levando-se em consideração que a grande maioria dessa categoria de empresas nunca participou de uma licitação.

5 EMPREENDEDORISMO: APOIO FINANCEIRO E INCENTIVOS FISCAIS

FIQUE ATENTO_ Muitas vezes, as Micro e Pequenas Empresas não crescem por falta de condições financeiras e, inclusive, alguns bons profissionais optam pela informalidade, até mesmo pela elevada carga tributária para manter uma empresa.

Os dirigentes públicos e os legisladores devem trabalhar para reduzir a carga tributária de forma que as Micro e Pequenas Empresas possam criar alicerces e estabelecer-se com maior solidez num mercado cada vez mais competitivo. Essa diretriz tem mais resultados quando implantada em nível municipal. A redução inicial da arrecadação poderá ser depois compensada com a regularização e o cadastramento da população produtiva, que antes sobrevivia na informalidade.

A Lei Complementar nº 123/2006 introduziu regras que reduziram a burocracia e facilitaram a legalização das Micro e Pequenas Empresas, em especial na questão tributária, com o aperfeiçoamento do "SIMPLES Nacional", simplificando a documentação e os procedimentos de registro. Além disso, a obtenção de crédito ficou mais fácil com a criação do microcrédito e do cooperativismo de crédito.

Fica claro então que, a partir da edição da Lei Complementar nº 123/2006, uma das importantes atribuições do poder público como indutor da atividade das Micro e Pequenas Empresas é a de buscar informação econômica e divulgar diferentes fontes alternativas de financiamentos, que poderão ser utilizadas como forma de capacitá-las para cumprirem seus contratos e subcontratos, mantendo-se competitivas no mercado, fomentando o desenvolvimento.

BOA IDEIA!_ As prefeituras podem apoiar cooperativas de crédito, a instalação de filiais do Banco do Povo e a abertura de instituições de microcréditos, como estímulo para ampliar o acesso a empréstimos mais favorecidos por empreendedores que não podem ter acesso ao sistema bancário tradicional, com excessivas exigências impostas para liberação do dinheiro.

Financiamentos a juros menores, pelo acesso das cooperativas de crédito ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, criam a expectativa de uma onda de formalização dos Micro e Pequenos Empreendimentos, gerando novas oportunidades e vantagens para todos os envolvidos no processo produtivo. O Poder público, portanto, não pode ficar imobilizado diante dessas perspectivas e do grande esforço político-jurídico promovido pelas instâncias federais de poder.

Outra importante iniciativa que merece atenção especial dos dirigentes públicos e legisladores é a necessidade de incentivo ao uso das chamadas "moedas sociais", em complemento à moeda oficial brasileira. Trata-se de um sistema de pagamentos criado e administrado em sistema fechado que funciona como instrumento de políticas públicas de finanças solidárias, perfeitamente compatível com o desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas dentro de um Município ou região.

No Brasil já existem experiências de êxito nesse sentido, com moedas sociais emitidas por bancos comunitários de desenvolvimento e de circulação local, como são exemplos o Palmas de Fortaleza/CE, os Cocais em São João do Arraial/PI, o Paz em Piramonti/CE, dentre tantas outras, oriundas de bancos comunitários em diversos municípios do país.

FIQUE ATENTO_ Desde 2015 foi desarquivado e retomou a tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 93/2007 que busca consolidar os pressupostos que fundamentam a cadeia da economia popular local: Produção → Distribuição → Crédito → Consumo → Desenvolvimento Local.

6 MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

As pessoas físicas que atuam por conta própria, na informalidade, também foram beneficiadas. A Lei Complementar nº 128/2008 criou, entre outras inovações, a figura do Microempreendedor Individual – MEI, que goza de uma série de benefícios tributários.

Essas inovações da Lei Complementar nº 128/2008 objetivam possibilitar que os autônomos possam sair da informalidade, de modo a desfrutar dos benefícios que possui uma empresa regular, inclusive linhas de crédito com juros baixos ou subvencionados.

7 IDENTIFICAÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Antes de realizar uma licitação com previsão de favorecer a Micro e Pequenas Empresas é preciso conhecer se existem mesmo Micro e Pequenas Empresas e se produzem o que será licitado.

Como primeiro passo desse levantamento, é extremamente importante localizar as Pequenas Empresas,[25] já que o empresário individual em situação regular pode, a qualquer momento, solicitar o seu enquadramento como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte. A identificação do perfil produtivo e do número de fornecedores e prestadores de bens e serviços locais e suas especialidades possibilitam a determinação de reais potencialidades econômicas do Município para geração de emprego e renda, com base no plano municipal de compras governamentais e nos consumos de mercado da população.

25_ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Artigo 970.

8 CONTRIBUINDO PARA A REGULARIZAÇÃO DA EMPRESA

Faz-se necessária, ainda, a identificação e análise do conjunto de empresas informais que atuam no mercado local e sua capacidade de absorção de mão de obra. Esse levantamento propiciará a adoção de medidas de incentivo à legalização de atividades produtivas informais[26], visando ao aumento de empregos formais e ao desenvolvimento da economia local, mediante a maior arrecadação de tributos. Assim, paralelamente, os fornecedores informais devem ser orientados a procurar a Junta Comercial e o balcão de negócios do Sebrae, de modo a poderem gradualmente regularizar a sua situação, transformando-se em Microempresas ou ainda em Microempreendedores Individuais – MEI. Desse modo, além de obter vantagens tributárias e benefícios fiscais, poderão receber a orientação necessária para contratar com o próprio governo municipal, com base nas regras da Lei Complementar nº 123/2006.

9 COMO SE DEFINEM AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS?

Se definem pelo valor da receita bruta e pelo tipo de atividade. Mas cuidado! Receita bruta não se confunde com faturamento; este é o valor total recebido com a venda de produtos ou serviços de uma empresa, aí incluídos os ganhos obtidos com aplicações financeiras ou venda de ativos. Já a receita bruta é definida pela Lei Complementar nº 123/2006 como o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos.

26_ A referida Lei do Distrito Federal – Lei nº 4.611/2011 – produziu significativo avanço no sentido da regularização de empresas informais determinando no artigo 8º que "não poderão ser exigidos pelos órgãos e entidades envolvidos na abertura e no fechamento de empresas, no âmbito do Distrito Federal: I – excetuados os casos de autorização prévia, quaisquer documentos adicionais aos requeridos pelos órgãos executores do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e do Registro Civil de Pessoas Jurídicas; II – documento de propriedade ou contrato de locação do imóvel onde será instalada a sede, filial ou outro estabelecimento, salvo para comprovação do endereço indicado; III – comprovação de regularidade de prepostos dos empresários ou pessoas jurídicas com seus órgãos de classe, sob qualquer forma, como requisito para deferimento de ato de inscrição, alteração ou baixa de empresa, bem como para autenticação de instrumento de escrituração."

Entende-se como Microempresa a sociedade empresária, a sociedade simples e o empresário,[27] devidamente registrados,[28] que recebam, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais).

No caso das empresas de pequeno porte, o limite é igual ou inferior a R$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais)[29]. Ressalte-se que a Lei Complementar nº 123/2006 não exige, para obter incentivos e benefícios nas licitações, a adesão ao "SIMPLES Nacional", que é um sistema de tributação integrada da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, criada para simplificar os meios de arrecadação[30]. O critério para fins de tratamento diferenciado nas licitações é a receita bruta anual. É importante lembrar que à partir de 1º de janeiro de 2018 esse limite passará para R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil mi reais mil reais)

Existe, porém, uma relação de atividades profissionais que não podem ser enquadradas como Micro e Pequenas Empresas.

FIQUE ATENTO_ Lembre-se, ainda, que existem classes de empresas que não podem ser incluídas no tratamento diferenciado decorrente da Lei Complementar nº 123/2006. De fato, a Lei excluiu esse tratamento:

a) as atividades desenvolvidas – foram excluídas do tratamento diferenciado as empresas que exerçam atividade de banco comercial, de investimentos e de desenvolvimento, de caixa econômica, de sociedade de crédito, financiamento

27_ Empresário é um termo jurídico que está conceituado no art. 966 do Código Civil Brasileiro.

28_ Esse registro se faz no Cartório de Registro de Empresas Mercantis ou no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

29_ BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 2006. Art. 3º, incisos I e II.

30_ Nesse sentido: ibidem, art. 16.

e investimento, ou de crédito imobiliário, de corretora, ou de distribuidora de títulos, valores mobiliários e câmbio, de empresa de arrendamento mercantil, de seguros privados e de capitalização ou de previdência complementar;[31]

b) as formas de constituição da sociedade – a norma proíbe que o tratamento diferenciado alcance as empresas resultantes ou remanescentes de cisão ou qualquer outra forma de desmembramento de pessoa jurídica que tenha ocorrido em um dos cinco anos-calendário anteriores, e que a pessoa jurídica seja constituída sob forma de sociedade por ações. Esse impedimento visa evitar que as grandes empresas se dividam em pequenas empresas com intuito de beneficiar-se do tratamento diferenciado, já que são empresas vocacionadas para grandes empreendimentos e que possuam cotação na bolsa de valores;[32]

c) a origem do capital integralizado – as normas dos incisos I, II, III, IV e V visaram evitar a criação de empresas só de fachada para ter indevidamente benefícios que deveriam ser dirigidos apenas às Micro e Pequenas Empresas. Essas regras devem ser interpretadas da seguinte forma: se o sócio participar do capital de outra empresa optante pelo SIMPLES Nacional, participar com mais de 10% do capital social de outra empresa com fins lucrativos e administrar outra empresa com fins lucrativos, deve-se somar a receita das empresas e, se for superior a R$ 3.600.000,00, todas as empresas do SIMPLES serão excluídas do regime; e à partir de 1º de janeiro de 2018

31_ BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 2006. "Art. 3º [...] VI - constituída sob a forma de cooperativas, salvo as de consumo; e VIII - que exerça atividade de banco comercial, de investimentos e de desenvolvimento, de caixa econômica, de sociedade de crédito, financiamento e investimento ou de crédito imobiliário, de corretora ou de distribuidora de títulos, valores mobiliários e câmbio, de empresa de arrendamento mercantil, de seguros privados e de capitalização ou de previdência complementar." A regra pretende evitar o conflito de interesses entre a concessão do crédito às micro e pequenas empresas. No tocante às cooperativas, o impedimento foi afastado pelo art. 34 da Lei nº 11.488/2007, que inclui as cooperativas no tratamento favorecido pela Lei Complementar nº 123/2006.

32_ BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 2006. "Art. 3º [...] IX - resultante ou remanescente de cisão ou qualquer outra forma de desmembramento de pessoa jurídica que tenha ocorrido em um dos cinco anos-calendário anteriores; e X - constituída sob a forma de sociedade por ações."

esse limite passará para R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais)

d) de limitações constitucionais – o inciso II proíbe que seja dado tratamento diferenciado às empresas filiais, sucursais, agência ou representação. Essa vedação decorre do disposto no inciso IX, do art. 170, que restringe o tratamento favorecido às empresas constituídas sob leis brasileiras e que tenham sede e administração no país.

10 COMO SE DEFINE O MEI

O Microempreendedor Individual deve auferir receita bruta anual de até R$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para usufruir, além do tratamento outorgado à Micro e Pequenas Empresas, de um tratamento fiscal e previdenciário diferenciado.

À partir de 1º de janeiro de 2018 esse valor passará para R$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais)

FIQUE ATENTO_ Quando a Lei Complementar nº 147/2014 alterou a Lei Complementar nº 123/2006, trouxe a incidência da contribuição patronal de 20% somente quando o órgão público e demais empresas contratarem serviços de alvenaria, carpintaria, elétrica, hidráulica, pintura e manutenção de veículos executados por intermédio do MEI (art. 18-B), possuindo ainda a obrigação de recolhimento da Contribuição Patronal

Previdenciária nos termos do inciso III do caput e do § 1º do art. 22 da Lei nº 8.212/1991, além do cumprimento das obrigações acessórias relativas à contribuição de contribuinte individual.[33]

10.1. Cooperativas equiparadas às Micro e Pequenas Empresas

Por força da Lei nº 11.488/2007, o regime diferenciado da ME e EPP foi também estendido às sociedades cooperativas que tenham auferido, no ano-calendário anterior, receita bruta até o limite definido no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 123/2006, nela incluídos os atos cooperados e não cooperados[34]. Sempre que for mencionada Micro e Pequenas Empresas neste trabalho, portanto, entenda-se que as cooperativas nessa condição também estarão incluídas.

BOA PRÁTICA_ O art. 72 da Lei Complementar nº 123/2006 estabelece que a condição de Micro e Pequenas Empresas deve, obrigatoriamente, constar do nome, mesmo que abreviadamente.
É uma boa prática para obter o cadastro das Micro e Pequenas Empresas que atuam no Município consultar a Junta Comercial, propondo uma parceria para obtenção *online* desses dados.

33_ Sobre o assunto, veja a regra disciplinada pela Resolução CGSN nº 115, de 4 de setembro de 2014 (Publicado no DOU de 08/09/2014, seção 1, pág. 16) e pela Receita Federal do Brasil.

34_ BRASIL. Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 jun. 2007. Art. 34.

Reitera-se: essa informação é importante para localizar as empresas do Município, mas é irrelevante para definir se a empresa vai usufruir de tratamento diferenciado nas licitações, já que o critério, no caso, é somente a receita bruta, conforme dispõe o artigo 16 da Lei Complementar.

BOA PRÁTICA_ E não é só: é muito importante buscar o auxílio de outros setores da comunidade, tais como associações comerciais, sindicatos, cooperativas e conselhos comunitários, e do próprio Sebrae, que poderão contribuir para a identificação de mais fornecedores de produtos e serviços. Produtores rurais, hortifrutigranjeiros, formais e informais, bem como profissionais autônomos e pessoas físicas são potenciais fornecedores para o poder público local. Devem ser motivados a formalizar as respectivas empresas com os benefícios da LC 123/2006.

LEGISLAÇÃO APLICÁVEL ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E O PODER REGULADOR INFRALEGAL

1 GENERALIDADES

Como já referido antes, o tratamento diferenciado e favorecido para as Micro e Pequenas Empresas decorre de imposição constitucional orientada a privilegiar esse importante segmento da economia nacional.

A Lei Complementar nº 123/2006 trouxe, entre outras inovações, a permissão para criação de condições diferenciadas de incentivos e a promoção do desenvolvimento econômico e social, nos âmbitos municipal e regional, em regulamentos editados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, que possam favorecer e simplificar ainda mais as regras de preferência para as Micro e Pequenas Empresas ditadas em seu texto.

O Capítulo V dessa lei dispõe sobre o incentivo à participação das Micro e Pequenas Empresas em compras governamentais. Os artigos 46 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, que cuidam especificamente das licitações com tratamento diferenciado em favor das Micro e Pequenas Empresas, necessitam de regulamentação pelos Estados e Municípios, a fim de trazer regras ainda mais benéficas. Entretanto, assim como os artigos 42 a 45, que tratam do empate ficto e da regularidade fiscal, aqueles artigos 46 a 49 possuem eficácia imediata, por força da alteração promovida pela Lei Complementar nº 147.[35]

BOA PRÁTICA_ Nesse sentido, o § 1º do art. 77 impõe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a obrigação de editar, no prazo de um ano após a promulgação da Lei Complementar nº 123/2006, as leis e demais atos necessários para assegurar tratamento

35_ BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 2006. 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.

jurídico diferenciado, simplificado e favorecido às Microempresas e às Empresas de Pequeno Porte.[36]

Deve-se alertar que esse prazo venceu no dia 13 de dezembro de 2007!

O artigo 47 da referida lei dispõe sobre três diretrizes que devem orientar os entes da Federação para estabelecer normas relativas ao uso do poder de compra do Estado, quais sejam:

A) a promoção do desenvolvimento econômico e social, no âmbito municipal e regional;

B) a ampliação da eficiência das políticas públicas; e

C) o incentivo à inovação tecnológica.

BOA PRÁTICA_ Não é demais lembrar que esse poder de regulamentar também pode indicar parâmetros mais objetivos para incremento dos valores já assinalados na Lei de Licitações e Contratos,[37] com vista ao desenvolvimento sustentável da economia local e a ampliação da competitividade.

36_ BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 2006. "Art. 77. Promulgada esta Lei Complementar, o Comitê Gestor expedirá, em 6 meses, as instruções que se fizerem necessárias à sua execução. § 1o O Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria da Receita Federal, a Secretaria da Receita Previdenciária, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão editar, em 1 ano, as leis e demais atos necessários para assegurar o pronto e imediato tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte."

37_ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição **Federal**, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

Para tanto, em nível Municipal deve o gestor debater a proposta com a comunidade, em especial com os representantes da Micro e Pequenas Empresas, tratando de outras matérias correlatas à preferência por Micro e Pequenas Empresas nas aquisições de bens e serviços, tais como:

A) incentivos fiscais e estímulo à formalização de empreendimentos, por parte de pequenos empresários;

B) inovação tecnológica e educação empreendedora;

C) associativismo e cooperativismo;

D) processo de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas;

E) criação de banco de dados com informações, orientações e instrumentos à disposição dos usuários;

F) simplificação, racionalização e uniformização de requisitos de segurança sanitária, metrologia, controle ambiental e prevenção contra incêndios, para fins de registro, legalização e funcionamento de empresas, inclusive com a definição das atividades de risco considerado alto;

G) regulamentação do parcelamento de débitos relativos ao ISS; e

H) preferência às Micro e Pequenas Empresas do próprio Município.[38]

Os Tribunais de Contas do Brasil reuniram-se para decidir fiscalizar o cumprimento pelos Municípios do dever de regulamentar o Estatuto da Micro e Pequenas Empresas.[39]

38_ BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 2006. Art. 48. [...]§ 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.

39_ Encontro Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil. 3, 2012, Mato Grosso do Sul. **Carta de Campo Grande**. Disponível em: http://www.tce.ms.gov.br/. Acesso em: 23.01.2013.

A União editou o Decreto nº 8.538/2015 para operacionalizar o Capítulo V da Lei Complementar nº 123/2006 contemplando as mudanças trazidas pela LC nº 147, bem como esclarecer algumas questões interpretativas. O Poder Executivo dos Estados e Municípios possui idêntica competência para regular a matéria, sem necessidade de vincular-se às disposições contidas na regulamentação federal.

Note-se, no entanto, que a realidade dos órgãos da administração pública federal pode ser muito diferente daquilo que é enfrentado pelos Municípios; portanto, o espaço à criatividade inovadora é muito amplo e a limitação do poder regulamentar, nesse caso, ainda não está definida.

BOA PRÁTICA_ Exemplo do potencial criativo do legislador pode ser verificado no Decreto nº 56.475/2015, do Município de São Paulo, que estabeleceu margem de preferência para regiões da própria cidade.[40]

Uma questão relevante que se levanta é a seguinte: enquanto os Estados e Municípios não editarem legislação local para tutelar a matéria, o Município poderá aplicar o regulamento federal?

Até antes da edição da Lei Complementar nº 147, alterando dispositivos da LC 123, inexistia uma resposta precisa para solucionar essa questão! Alguns doutrinadores afirmavam que, na ausência de legislação municipal, o Município poderia utilizar-se de normas federais. Outros consideravam inadmissível que regras de natureza administrativa, editadas por um ente

40_ Decreto do Município de São Paulo nº 56.475/2015. Art. 24. O edital poderá prever a concessão de margem de preferência de até 10% (dez por cento) da melhor proposta válida para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas nas regiões prioritárias, caso assim tenham sido definidas por programas de incentivo a serem especificados por portaria conjunta do Secretário Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo e do Secretário Municipal de Gestão.

federado, alcançasse os demais, porque ofenderia o princípio constitucional da autonomia federativa.

Entretanto, a nova redação do dispositivo da Lei Complementar que trata do tema não deixa dúvidas sobre a aplicação da legislação federal nas demais esferas.[41]

Desse modo, diante da necessidade de ampliar ainda mais os benefícios a serem concedidos às Micro e Pequenas Empresas, faz-se urgente e necessário que o poder local priorize a regulação dessa matéria, segundo as especificidades regionais.

A seguir, uma breve síntese sobre os grandes avanços que a Lei Complementar nº 123/2006 iniciou no tocante às compras públicas e que necessitam de norma regulamentadora local para serem bem aplicadas.

2 DA LICITAÇÃO EXCLUSIVA PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

O inciso I do artigo 48 do Estatuto[42] estabelece que as licitações para contratações de itens, cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), fiquem restritas a participação de Micro e Pequenas Empresas, salvo três exceções que a própria Lei Complementar nº 123/2006 apresenta em seu artigo 49.

41_ BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Art. 47. [...] 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.

42_ BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Regulamenta no Distrito Federal o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais de que trata a Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, as Leis Complementares nº 127, de 14 de agosto de 2007, e nº 128, de 19 de dezembro de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 2006**. "**Art. 48. Para o cumprimento do disposto no Art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório: I – destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais); [...]".

FIQUE ATENTO_ O artigo 49 trata de exceções à regra disposta no artigo 48. Assim, torna-se imprescindível a fundamentação que motivar a não realização de licitação exclusiva para Micro e Pequenas Empresas, demonstrando em qual hipótese da Lei se enquadra o caso concreto.

O valor definido como limite para a realização do certame, somente entre empresas beneficiárias da Lei Complementar nº 123/2006, é o mesmo valor atualmente atribuído para aquisições normalmente licitadas pela modalidade convite. Essa já era uma antiga prática de muitas prefeituras, que direcionavam as licitações, pelo convite, apenas para empresas locais. A Lei nº 8.666/1993, no entanto, obrigou os entes públicos a divulgarem o convite,[43] a fazerem a escolha com renovação de convidados,[44] bem como estendê-lo a todos os que estiverem cadastrados, aumentando a transparência no processo. Desse modo, privilegiar empresas locais na vigência da Lei nº 8.666/1993 era ilegal.

No caso de licitação para serviços de natureza continuada, a licitação exclusiva também deve ser considerada. Para não haver mais equívocos no momento de decidir sobre o processo licitatório, deve ser observado o entendimento do Tribunal de Contas da União no sentido de que, o valor de R$ 80.000,00 referido no inciso I do art. 48 dessa Lei Complementar 123/2006 se refere ao exercício financeiro e, mesmo considerando que o contrato de natureza continuada possa ser prorrogado por até 60 meses, é possível o valor total da contratação alcançar R$ 400.000,00 ao final desse período, "desde que observado o limite por exercício financeiro (R$ 80.000,00)".[45]

43_ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Art. 22, § 3º.

44_ *Ibidem*, art. 22, § 6º.

45_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 000.216/2016-0. Acórdão nº 1932/2016 – Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Seção do dia 27 jul.2016 e Portaria AGU nº 155, de 19/04/2017.

Em poucas palavras, a inovação que a Lei Complementar nº 123/2006 trouxe foi a permissão para o gestor fazer uma competição **restrita** aos beneficiários dessa norma. A cláusula restritiva à competição, que poderá ser inserida no convite ou edital, transformou-se em condição de habilitação. Desse modo, a norma permite que se faça uma licitação restrita à Micro e Pequenas Empresas, quando o valor do objeto for inferior a esse limite.

Uma questão importante pode ser levantada: o valor a ser considerado é o do total da licitação ou do item? Ou seja: se, por exemplo, um Município for comprar R$ 100.000,00 em móveis, sendo R$ 50.000,00 em cadeiras, R$ 25.000,00 em mesas e R$ 25.000,00 em outros objetos, pode restringir a participação a pequenas empresas nos três itens?

Lembre-se que a licitação por itens é o mesmo que fazer uma licitação autônoma para cada item. Desse modo, um item pode ser anulado, revogado, considerado deserto ou fracassado, sem que isso prejudique a licitação dos demais itens licitados no mesmo processo.

A norma, após a edição da Lei Complementar nº 147, deixou claro que a exclusividade se dá por item de contratação.[46]

FIQUE ATENTO_IMPORTANTE

Ressalvadas as exceções contidas no art. 49, a Lei Complementar nº 123 não mais estabelece outros limites para aplicação dos benefícios do art. 48, como ocorria antes das alterações trazidas pela LC nº 147.

46_ BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Art. 48. [...]I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

Ainda que se saiba que a licitação exclusiva é a mais fácil de operacionalizar, cabe lembrar que a reserva de cotas também é obrigatória, ficando facultado à Administração apenas a subcontratação obrigatória, que deve ser objeto de estudo e posterior previsão em edital, como veremos a seguir.

3 DA SUBCONTRATAÇÃO COMPULSÓRIA DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

O Poder público deve também preocupar-se em editar norma para regulamentar o inciso II do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, que possibilita aos entes contratantes a exigência de subcontratação de Micro e Pequenas Empresas[47] por parte da empresa vencedora, se esta não for Micro e Pequenas Empresas. Esse dispositivo está intrinsecamente relacionado com o art. 72 da Lei nº 8.666/1993, já que ambos permitem a subcontratação de obras e serviços, mas a Lei Complementar nº 123/2006 foi mais ousada ao permitir que o edital fixe a obrigatoriedade para o licitante vencedor subcontratar exclusivamente com Micro e Pequenas Empresas.

A faculdade de subcontratar, nos termos do art. 72 da Lei de Licitações e Contratos, constitui matéria a ser reservada ao campo discricionário da Administração Pública. Os órgãos de controle, no entanto, vinham entendendo que a admissão de ampla subcontratação, além de encarecer o custo final do objeto, pode ser tomada como um indicativo de que a obrigatoriedade de parcelar, determinada pela Lei nº 8.666/1993, não foi atendida.[48]

47_ BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 2006. "Art. 48. [...] II – poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte".

48_ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. "Art. 23. [...] § 1o As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. § 2o Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação. "

Os processos licitatórios para obras e serviços referidos no inciso II do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 também podem envolver aqueles relacionados com as Parcerias Público Privadas tratadas na Lei nº 11.079/2004, com o RDC, ou mesmo na concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987/1995, ainda que não envolva contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Com esse novo dispositivo, introduzido pela Lei Complementar nº 147/2014, autoriza-se o poder público a exigir dos licitantes a subcontratação, fato que obrigará o licitante a buscar parceiros beneficiários da Lei Complementar nº 123/2006.

Outra novidade encontra-se no §2º do art. 48 dessa lei, possibilitando que o pagamento seja efetuado diretamente para o subcontratado, criando uma cessão de crédito decorrente do contrato da empresa vencedora da licitação para a empresa subcontratada.[49] Essa prática evita a bitributação, uma vez que a Administração, antes de efetuar os pagamentos devidos, recolhe os tributos na fonte. Ora, se todos os descontos fossem efetuados da empresa responsável, posteriormente, seriam novamente cobrados quando o valor fosse repassado para o subcontratado.

Por outro lado, evita-se que a contratada receba o pagamento da Administração Pública e não repasse para subcontratada a parte a que faz jus a Micro e Pequenas Empresas subcontratada. Justifica-se, portanto, tal procedimento previsto na norma.

Nesse ponto recomenda-se aos Estados e Municípios não copiar as regras do art. 7º do Decreto nº 8.538/2015 que na esfera federal regulamentou o assunto. Explica-se: a norma federal impôs ao órgão licitante verificar a habilitação do futuro subcontratado, fato que torna ainda mais complexa

49_ BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 2006. "Art. 48. [...] § 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas."

a licitação. A norma do Distrito Federal, porém, é substancialmente melhor porque deixou essa verificação a cargo do subcontratante, sendo fiscalizada na execução do contrato.[50]

FIQUE ATENTO_A Lei Complementar nº 147 excluiu o limite para subcontratação, que era de 30%.

BOA PRÁTICA_A Lei Complementar nº 123 dispõe que a subcontratação não poderá ser utilizada nas compras, privilegiando as obras e serviços, que são o foco de maior incidência desta prática.

50_ Perceba a diferença:
Decreto Federal nº 8.538/2015, art. 7º Nas licitações para contratação de serviços e obras, os órgãos e as entidades contratantes poderão estabelecer, nos instrumentos convocatórios, a exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte, sob pena de rescisão contratual, sem prejuízo das sanções legais, determinando: [...]
III - que, no momento da habilitação e ao longo da vigência contratual, seja apresentada a documentação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas, sob pena de rescisão, aplicando-se o prazo para regularização previsto no § 1º do art. 4º;
Decreto do Distrito Federal nº 35.592/2014, art. 9º O instrumento convocatório poderá estabelecer a exigência de subcontratação compulsória de entidades preferenciais até o limite de 30% (trinta por cento) do valor do objeto. [...]
§ 3º O contratado ficará responsável por verificar a habilitação das subcontratações que realizar, sem prejuízo da fiscalização sob responsabilidade do órgão contratante, e será responsável pelo adimplemento integral do contrato.

4 DA QUOTA RESERVADA A MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

O inciso III do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 estabelece quota de até 25% para Micro e Pequenas Empresas em certames para aquisições de bens de natureza divisível. Essa regra se relaciona com a aplicação da regra do parcelamento, prevista na Lei de Licitações e Contratos – art. 15, inciso IV, e art. 23, §§ 1º, 2º, 5º e 7º.

Desse modo, quando a Administração for contratar objeto divisível, um mesmo item deverá ser dividido em duas quotas: uma com no mínimo 75% do objeto para livre competição e outra com no máximo 25% do objeto cuja competição será restrita às Micro e Pequenas Empresas. Essa fração é denominada **quota reservada**.

FIQUE ATENTO_ A Lei Complementar nº 147 estabeleceu a obrigatoriedade de reserva de quota na aquisição de bens de natureza divisível. Esta quota pode variar, mas não poderá ultrapassar 25% do objeto licitado.

Não havendo vencedor para uma quota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da quota principal ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado. Recomenda-se que esta prática conste do regulamento do Município.

Um exemplo: na compra de material de expediente, o edital poderá estabelecer itens que somente sejam cotados por Micro e Pequenas Empresas, e ainda determinar que o percentual de 25% do mesmo objeto seja cotado por essas empresas. A Administração Pública, conhecendo o

mercado, estabelecerá que determinados itens – como caneta esferográfica, copo de plástico transparente, tinta de cor azul, etc. – só poderão ser cotados por essa categoria de empresas; ou, ainda, num edital com o montante de 80.000 resmas de papel A4, tamanho 210x297, gramatura 75g/m2, que o total seja dividido em 02 lotes: um com 60.000 resmas para todos os licitantes e o outro, com 20.000 (25%), apenas para beneficiários da Lei Complementar nº 123/2006.

Apesar de essa regra admitir propostas de preços diferentes para um mesmo produto, ela poderá trazer vantagens para a Administração. Lembramos que uso adequado do poder de compra do Poder público não deve levar em consideração suposta vantagem administrativa apenas no processo de aquisição, mas considerar outras vantagens estratégicas multiplicadoras do desenvolvimento da indústria e do comércio locais, que reverterão para a municipalidade em geração de mais renda, maior consumo e recolhimento de impostos.

Vale registrar que, embora o limite estabelecido para a quota reservada seja de 25%, cabe à Administração definir o seu tamanho e a forma de escolha, podendo ser feito pela subdivisão de um item ou pela reserva de itens isolados numa licitação para serem cotados somente pelas Micro e Pequenas Empresas. Em certames de valores elevados, é conveniente avaliar o tamanho da quota reservada para as Micro e Pequenas Empresas, comparando com o potencial produtivo da Micro e Pequenas Empresas local, de modo a evitar que estas celebrem contratos em montante que não possam honrar.

5 CRITÉRIOS DE DESEMPATE

Como visto desde o advento da Lei Complementar nº 123/2006, a Administração deve:

A) realizar licitação exclusiva para Micro e Pequenas Empresas; e

B) estabelecer quota reservada à participação de Micro e Pequenas Empresas.

FIQUE ATENTO_ Além das citadas regras, que são aplicáveis caso a caso de acordo com a situação, há outras duas regras que sempre atuam em todas as licitações e são de acatamento obrigatório, desde o início da vigência da Lei Complementar: o direito de sanar as irregularidades da parte de impostos e o direito de preferência. O primeiro será detalhado adiante, quando for tratado o processo licitatório.

Quanto ao direito de preferência, os arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006 permitem que a Micro e Pequenas Empresas dê uma nova proposta de preço se a proposta vencedora estiver num determinado intervalo percentual.

No caso do pregão, esse percentual é de 5%; nas demais modalidades, inclusive no Regime Diferenciado de Contratações - RDC, 10%.[51]

A redação do § 2º do artigo 45 leva a crer que a regra só será aplicável às licitações que adotem o tipo de julgamento de propostas "menor preço", não abrangendo, portanto, os tipos "técnica e preço" e "melhor técnica". Contudo, no caso do tipo "técnica e preço", pela redação do § 1º, entende-se possível editar regulamento permitindo a aplicação dessa regra nas modalidades licitatórias diferentes de pregão.

Importante ressaltar que, mesmo sem uma regulamentação com regras ou procedimentos operacionais, a norma tem eficácia imediata, ou seja, independe dessa regulamentação municipal para ser cumprida. Portanto, as Micro e Pequenas Empresas possuem esse benefício, independentemente de solicitação ou de menção expressa no instrumento convocatório.[52]

51_ BRASIL. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Art. 38. Nos termos da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, considera-se empate aquelas situações em que a proposta apresentada pela microempresa ou empresa de pequeno porte seja igual ou até dez por cento superior à proposta mais bem classificada.

52_ Consultar: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 007.265/2009-1. Acórdão nº 2.505/2009 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 out. 2009.

Esse tema também será detalhado adiante.

6 INCENTIVO AOS CONSÓRCIOS

A Lei Complementar nº 123/2006 incentivou,[53] no artigo 56, as Micro e Pequenas Empresas a formarem consórcios para comprar e vender bens e serviços nos mercados nacional e internacional. A medida visa aumentar a competitividade de forma a conseguir acesso a novos mercados.

Essa lei determina que outras normas sejam editadas para regular as especificidades da matéria. O consórcio de sociedades já está regulado[54] e, enquanto essas outras normas não forem editadas, a legislação já existente pode ser de grande valia. As Micro e Pequenas Empresas podem associar-se para participar de licitações, exportar ou contratar com terceiros; sozinhas, nem sempre teriam capacidade produtiva para atender a demanda.

O atual Código Civil considera o consórcio de empresas uma sociedade não personificada, isto é, não possui personalidade jurídica própria. É por isso que as consorciadas são jurídica e tributariamente autônomas, obrigando-se somente segundo as cláusulas e condições do contrato.[55] No instrumento contratual deverá constar o objeto, a duração, o endereço, as obrigações e responsabilidades dos consorciados, as atividades e regras sobre o recebimento das receitas, o pagamento das despesas e respectiva divisão e o foro competente.

53_ BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 2006. "Art. 56. As microempresas ou as empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional poderão realizar negócios de compra e venda, de bens e serviços, para os mercados nacional e internacional, por meio de consórcio, por prazo indeterminado, nos termos e condições estabelecidos pelo Poder Executivo Federal. § 1º O consórcio de que trata o *caput* deste artigo será composto exclusivamente por microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional. § 2º O consórcio referido no *caput* deste artigo destinar-se-á ao aumento de competitividade e à sua inserção em novos mercados internos e externos, por meio de ganhos de escala, redução de custos, gestão estratégica, maior capacitação, acesso a crédito e a novas tecnologias. "

54_ BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 dez. 1976.

55_ Neste ponto é bom lembrar que inexiste presunção de solidariedade, que decorre sempre da lei ou do contrato.

BOA IDEIA_ Para investir em exportação,[56] por exemplo, a Micro e Pequenas Empresas deve buscar a integração por meio de consórcios, já que esse desafio requer altos investimentos para incrementar a qualidade dos produtos e serviços, realizar a promoção comercial, fomentar pesquisas de mercado e adequar processos de produção para o mercado externo.

6.1. Tributação do consórcio

O artigo 4º da IN/RFB nº 1.470/2014 determina que o consórcio deve, obrigatoriamente, inscrever-se no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas. O consórcio não está sujeito, entretanto, à contabilização, uma vez que as empresas participantes efetuarão, cada uma, a sua escrituração contábil. Da mesma forma, as operações realizadas pelo consórcio não sofrem qualquer incidência tributária.

Por exemplo, relativamente ao imposto de renda retido pela pessoa jurídica tomadora do serviço, a consorciada que prestou o serviço e emitiu o documento fiscal terá crédito a ser compensado no pagamento do IRPJ[57] e das contribuições devidas no período.[58] Da mesma forma, o imposto de renda retido por entes públicos, no fornecimento de bens e serviços, pode ser compensado no momento do pagamento do IRPJ devido no período. E não poderia ser de outra forma, uma vez que a Constituição Federal impede a bitributação em relação aos mesmos fatos geradores do tributo.

56_ O exportador possui grandes vantagens tributárias, visto que o ICMS não incide sobre produtos industrializados, a COFINS não incide sobre a receita e o IOF tem alíquota zero.

57_ IRPJ: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica.

58_ BRASIL. Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa nº 1.234, de 11 de janeiro de 2012. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jan. 2012. Art. 17, § 1º.

FIQUE ATENTO_ Fica dispensada da retenção do Imposto de Renda na Fonte, sobre importâncias pagas ou creditadas, a pessoa jurídica inscrita no Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições, devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES Nacional), conforme prescreve o art. 1º da IN/RFB nº 765/2007.[59]

59_ BRASIL. Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa nº 765, de 2 de agosto de 2007. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 ago. 2007. "Art. 1º Fica dispensada a retenção do imposto de renda na fonte sobre as importâncias pagas ou creditadas a pessoa jurídica inscrita no Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional)."

O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO APLICÁVEL ÀS ME E EPP

1 GENERALIDADES

O gestor deverá preocupar-se com o desenvolvimento da economia local especialmente na fase interna da licitação, incorporando a filosofia do uso do poder de compra no planejamento das contratações de bens, serviços e obras governamentais.

A licitação é um procedimento indispensável para as contratações de bens, serviços ou obras no âmbito da Administração Pública, destinando-se a assegurar a isonomia entre os interessados na contratação, selecionar a proposta mais vantajosa ao interesse público e promover o desenvolvimento nacional sustentável, segundo critérios previamente determinados. O procedimento licitatório é obrigatório por determinação constitucional, que se encontra especificamente no art. 37, inc. XXI.

Assim, a formalidade se traduz, por um lado, na necessidade de obedecer a normas legais e, por outro lado, na imposição de que os atos administrativos sejam realizados em determinada sequência formal. A doutrina dividiu esse procedimento em duas fases: a fase interna, antes da publicidade do certame, e a fase externa, que compreende o julgamento da habilitação das propostas, os recursos, a homologação e adjudicação dos contratos.

Seja na fase interna, seja na fase externa, o administrador deverá tomar decisões e escolher motivadamente. Motivar significa apontar as razões de fato e de direito que o levaram a decidir devem ser apontadas. A falta de motivação ou a motivação insuficiente produzem um ato administrativo inválido, o que é extremamente prejudicial nas licitações, uma vez que a Lei nº 8.666/1993 prevê que a nulidade da licitação induz à nulidade do contrato.[60]

Na fase interna, o órgão demandante da compra, da obra ou serviço define o objeto, a qualidade, a quantidade e o orçamento estimativo.

60_ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Art. 49, § 2º.

FIQUE ATENTO_CUIDADO COM A FORMALIZAÇÃO!
No Brasil, é lei dar importância à forma na licitação.Veja:

LEI Nº 8.666/1993, ART. 40 [...]

Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo **formal**, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.

E é dever motivar. Veja:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, **ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade** da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

2 IDENTIFICANDO O INTERESSE PÚBLICO

Somente é possível definir o objeto de forma adequada quando a Administração conhece o interesse que será atendido por intermédio da contratação. O objeto a ser contratado pode ser simples ou complexo, como, por exemplo, a prestação de serviços de TI.

A identificação precisa da necessidade pública pode demandar atuação de equipe técnica multidisciplinar, envolvendo servidores de várias áreas da Administração. É importante o envolvimento nesta fase dos setores que serão atendidos pela contratação. Reuniões para ouvir os interessados na execução contratual podem ser realizadas. Esta é uma prática bastante utilizada nas

contratações de Tecnologia da Informação e recomendada pelo TCU para todas as contratações e aquisições. Vale consultar a Instrução Normativa Nº 04/2014 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP e a Resolução nº 182/2013 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Ambas trabalham o objeto com o foco na necessidade a ser atendida, iniciando o processo com a elaboração do Documento de Oficialização da Demanda – DOD pela equipe de planejamento da contratação, formada por um integrante técnico, um integrante do requisitante e um integrante administrativo.

A autoridade competente deve justificar a necessidade da contratação e autorizar o início do processo licitatório.

BOA IDEIA_ Determinadas especificações, como a justificativa ou características técnicas do objeto, podem ser obtidas com maior eficiência mediante atuação multidisciplinar dos setores envolvidos direta ou indiretamente com o problema! Produzir as definições em equipes de trabalho, com a participação, inclusive, do responsável pela fiscalização da futura execução contratual, pode aumentar a eficiência!

3 DEFININDO O OBJETO

O objeto da licitação é aquilo que vai atender à necessidade da Administração, sendo essa o principal parâmetro para defini-lo. O objeto adequado é aquele que atende perfeitamente, sem excessos ou caprichos, o interesse público. A adequada descrição do objeto é fundamental para garantir a qualidade da contratação.

A Lei nº 8.666/1993 traça parâmetros para a definição do objeto, em seus arts. 11, 12 e 15, com a determinação de ser adequadamente caracterizado, com descrição precisa e clara, sob pena de ensejar responsabilidade de quem causar o erro.[61] Existem duas formas usuais para definir o objeto:

A) prévia definição em catálogo, listagem ou tabelas fornecidas pela Administração ao órgão requisitante, cabendo a este indicar os produtos, segundo codificação usual, e a quantidade desejada;

B) definição pelo próprio órgão requisitante do produto ou serviço pretendido.

BOA IDEIA_ O órgão deve procurar criar um catálogo próprio ou ajustar o existente, relacionando todos os objetos e descrevendo-os pormenorizadamente. Poderá, inclusive, iniciar a descrição reunindo as Micro e Pequenas Empresas do local ou da região, numa audiência pública, segundo as respectivas linhas de fornecimento. Isso facilitará a elaboração de editais, a realização de licitações exclusivas, a divisão do objeto por quotas ou a possibilidade de subcontratações.

No tocante ao segundo critério para definição do objeto, o gestor deve considerar o perfil das empresas, produtos e serviços locais capazes de satisfazer as necessidades da administração, adotando, sempre que

61_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 177. A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, subsidiário do princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 nov. 1982.

possível, especificações, características e padrões para os produtos, bens ou serviços existentes no local ou na região, de forma a (i) não limitar a participação das Micro e Pequenas Empresas[62] e (ii) estimular a participação de Micro e Pequenas Empresas.

A definição do objeto, trazendo esse nível de responsabilidades, exige que os órgãos municipais estabeleçam com precisão o que necessitam, nem exigindo além do necessário, porque é vedado restringir a competição injustificadamente, nem exigindo menos, porque nesse caso a competição e a futura aquisição não atenderão às necessidades da Administração Pública.

FIQUE ATENTO_ Por essa razão, é importante tomar certos cuidados ao definir as características do objeto, detalhando-as sem deixar margem a qualquer dúvida ou necessidade de complementação. O agente público responsável por definir o objeto deve zelar pela qualidade do produto ou serviço e pela adequação entre a quantidade requisitada e sua compatibilidade com a real necessidade da Administração.

62_ Objetivando a ampliação da participação das Micro e Pequenas Empresas nas contratações públicas, a Lei nº 4.611/11 do Distrito Federal determinou que os órgãos distritais contratantes deverão padronizar e divulgar as especificações dos bens e serviços a serem contratados, de modo a orientar as microempresas e empresas de pequeno porte para que adéquem os seus processos produtivos: DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.611, de 9 de agosto de 2011. Regulamenta no Distrito Federal o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais de que trata a Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, as Leis Complementares nº 127, de 14 de agosto de 2007, e nº 128, de 19 de dezembro de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal,** Brasília, DF, 10 ago. 2011. Artigo 18, inc. IV.

3.1. As diretrizes de aquisições

Algumas diretrizes para a definição do objeto decorrem de lei.

FIQUE ATENTO_

I. A especificação do bem; não deve indicar marca, exceto:[63]

– para atender ao princípio da padronização (art. 15, I);

– quando for tecnicamente justificável; ou

– quando o interesse do serviço recomendar que sejam estabelecidas referências de comparação, de modo a assegurar padrão mínimo de especificação e qualidade do objeto.

II. A vedação legal diz respeito à indicação arbitrária que direciona o procedimento licitatório. Mas, se for necessário, deve-se justificar tecnicamente, no processo, a opção por determinada marca. A indicação de uma marca, como referência de qualidade, também é admitida, desde que expressões como "equivalente", "similar" ou "de melhor qualidade" sejam acrescentadas à descrição do objeto.

63_ O TCU já sumulou entendimento (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 270. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 2004.) de que em licitações referentes a compras, inclusive de *softwares*, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente necessária para atender exigências de padronização e que haja prévia justificação. Por outro lado, a referida Corte, no Acórdão nº 2005/2012, firmou entendimento no sentido de que a reprodução de especificações técnicas mínimas idênticas às de equipamento de informática de determinada marca, em edital de licitação visando à aquisição desse item, restringe o caráter competitivo do certame, viola o princípio da isonomia e compromete a obtenção da proposta mais vantajosa – BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 036.977/2011-0. Acórdão nº 2.005/2012 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 ago. 2012.

III. A definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, devem considerar o consumo e utilização prováveis, por um período de 12 meses.

IV. As condições de guarda e armazenamento devem ser definidas para entrega de modo a evitar deterioração do material. Diante disso, o fornecimento do bem deverá ser definido em cronograma de entrega, levando-se em consideração o consumo interno, as condições de armazenamento e seu prazo de validade.

V – as características do bem ou serviço, a forma de execução ou da entrega, a natureza do objeto e a conveniência administrativa deverão ser consideradas para, à partir delas, optar pelo uso do sistema de registro de preços.

Como ensinou o escritor, crítico de arte e crítico social britânico, John Ruskin (1819-1900), *a qualidade nunca se obtém por acaso; ela é sempre o resultado do esforço inteligente*.

3.2. As contratações de obras e de serviços

Quanto à individualização do objeto, em se tratando de obras e serviços especialmente na área de engenharia, a Administração deve providenciar a elaboração de projeto básico e, quando for o caso, de plano executivo.[64] A Lei de Licitações e Contratos determina que o gestor público deve buscar a padronização de projetos – art. 11 –, sempre que for possível e conveniente.

64_ Tais projetos terão que reunir os requisitos postos no art. 6º, incisos IX e X, da Lei de Licitações e Contratos, detalhando o que se pretende executar.

A prestação de serviços compreende toda atividade relativa a: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade,[65] seguro e trabalhos técnico-profissionais. Para a lei[66], obra é toda construção, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público realizada de forma direta pela Administração ou indireta por intermédio de terceiro contratado.

A Lei não define "obra e serviço de engenharia", mas a doutrina esclarece que são aqueles que, nos termos que a Lei determinar,[67] para sua execução dependem de profissional registrado no CREA.

Para resolver essa questão o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA editou a Resolução esclarecendo minunciosamente quais atividades necessitam ter profissional registrado no CREA.

Assim, por exemplo, a manutenção de elevadores e ar-condicionado é serviço comum, mas é necessário que o edital exija da empresa que contrate engenheiro para assumir a responsabilidade técnica, por se tratar de serviço de engenharia.

A Lei arrola, ainda, uma categoria diferenciada: os serviços técnicos profissionais especializados, definidos no artigo 13 da Lei nº 8.666/1993.[68]

65_ A licitação de serviços de publicidade deve ser realizada nos termos da Lei nº 12.232/2010.

66_ Art. 6º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.

67_ Nesse sentido: BRASIL. Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966. Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 dez. 1946. Retificado em 4 jan. 1967. Art. 7º.

68_ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. "Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a: I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; II - pareceres, perícias e avaliações em geral; III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico; [...]".

3.2.1. Diretrizes para contratações de obras e serviços

A contratação de serviços de engenharia ou obras, além das orientações gerais comuns às demais licitações, deverá observar as determinações contidas nos arts. 7º a 12 da Lei nº 8.666/1993.

O art. 7º estabelece que as licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços devem possuir projeto básico e executivo. Ressalte-se, ainda, que o § 2º condiciona a realização da licitação:

A) à existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

B) à existência de estimativa de preços detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

C) à previsão de recursos orçamentários, que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; e

D) a que o produto dela esperado esteja contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

FIQUE ATENTO_ O projeto básico está definido no inciso IX do art. 6º da Lei de Licitações e é exigível, também, para a contratação de serviços que não sejam da área de engenharia – conforme já decidiu o Tribunal de Contas da União – sendo instrumento indispensável para posteriormente fiscalizar a execução do serviço.

BOA PRÁTICA_ Nesse sentido, atente para o art. 68 da Lei nº 8.666/1993, que determina a necessidade da empresa contratada em manter preposto aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-la na execução do contrato. Nesse caso, as Micro e Pequenas Empresas também levam relativa vantagem nas contratações de obras e serviços, pois é mais fácil para a empresa sediada no local; ou na região gerenciar e fiscalizar a execução desse trabalho.

O projeto executivo é o conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra. É uma peça importante nas contratações de obras e serviços de engenharia e pode ser desenvolvido concomitantemente com a execução contratual.[69] O TCU já entendeu que deve, em regra, ser elaborado pela Administração Pública,[70] contudo, para as empresas públicas, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias, a Lei nº 13.303/2016 estabelece que a elaboração do projeto executivo constituirá encargo do contratado.[71]

Nota-se que o art. 12 da Lei de Licitações abre grande espaço para melhorar a participação da Micro e Pequenas Empresas quando determina que a definição do objeto deverá levar em conta, entre outros requisitos, a possibilidade de emprego de mão de obra, materiais, tecnologia e matérias primas existentes no próprio local da execução, conservação e operação.

69_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 016.416/2011-2. Acórdão nº 2.164/2011 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 ago. 2011.

70_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 004.746/2004-9. Acórdão nº 330/2008 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 mar. 2008.

71_ A disposição contida no artigo 44, § 1º da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, estabelece que "a elaboração do projeto executivo constituirá encargo do contratado, consoante preço previamente fixado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista".

Também abre espaço para o aumento da participação das Micro e Pequenas Empresas o artigo 43 da Lei nº 13.303/2016, quando estabelece que os contratos destinados à execução de obras e serviços de engenharia admitem o regime de contratação por tarefa para pequenas empresas na realização de serviços técnicos comuns e de curta duração.

Essas diretrizes devem ser utilizadas na elaboração do projeto básico e do edital, de forma a implementar o uso do poder de compra do poder público.[72]

3.2.2. Projeto Básico

Por e sse motivo, o edital, ao fazer a exigência do licitante ter representante ou sede no Município, está de acordo com a Lei.[73] Do mesmo modo, também é lícito descrever o objeto visando a possibilidade de mão de obra, materiais, tecnologia e matérias primas existentes no Município.

A Lei de Licitações determina que o projeto básico deve conter os seguintes elementos:[74]

A) desenvolvimento da solução escolhida, de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

72_ Nesse sentido, a Lei nº 4.611/2011 do Distrito Federal previu no artigo 19, § 3º que "os agentes públicos, ao fazerem a indicação do objeto no termo de referência e no projeto básico, como previsto no art. 12, IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, devem considerar: I – a possibilidade de emprego de mão de obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para a execução, conservação e operação".

73_ MARANHÃO. Tribunal de Justiça. Câmaras Cíveis Reunidas. Mandado de Segurança nº 11442003. Diário da Justiça [do] Estado do Maranhão, São Luís, MA, 2 jun. 2003. **Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública**. Ano 2. Ago. 2003. p. 2495: "[...] I - Não cumprindo a exigência do edital consistente na declaração, sob pena da lei, assinada pelo representante legal da licitante, de que a empresa possui na cidade, assistência técnica autorizada para o equipamento, objeto da licitação informando a razão social e o endereço, exigência que encontra amparo no disposto no art. 30, II, da Lei nº 8.666/93, nenhuma ilegalidade existe na decisão que declara a inabilitação da licitante no procedimento;". No mesmo sentido: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 825.125/1996-0. Acórdão nº 584/1997 – 1ª Câmara. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 dez. 1997. Exigiu a indicação de preposto da empresa contratada que seja aceitável pela Administração, obedecendo ao art. 68 da Lei nº 8.666/1993.

74_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 002.089/2012-2. Acórdão nº 632/2012 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 mar. 2012. "[...] as orientações constantes da OT IBR 01/2006, que informam os elementos mínimos que devem conter os projetos básicos de obras públicas, editada pelo Instituto Brasileiro de Obras Públicas (Ibraop), devem ser observadas pelos entes da Administração Pública".

B) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação, ou de variantes, durante as fases de elaboração do projeto executivo, da realização das obras e da montagem;

C) identificação dos tipos de serviços a executar, e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como as especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para sua execução;

D) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para sua execução;

E) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso; e

F) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

3.2.3. Termo de Referência

O termo de referência é o instrumento de trabalho mais utilizado na modalidade pregão, devendo ser elaborado pelo órgão requisitante em conjunto com o setor de compras, obedecendo às especificações praticadas pelo mercado. Em síntese, o termo de referência deve conter:

A) a precisa definição do objeto;

B) os padrões mínimos de desempenho esperados do objeto, incluindo, conforme o caso, a definição de métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

C) orçamento detalhado com os elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração;

D) cronograma de desembolso; e

E) as regras de preferência para participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

No caso do orçamento estimado e do cronograma de desembolso contendo preços estimados, o Tribunal de Contas da União reconhece que eles não se constituem num dos elementos obrigatórios do edital, mas devem estar inseridos, obrigatoriamente, no bojo do processo administrativo relativo ao pregão, após a sua fase competitiva. Fica a critério do gestor, no caso concreto, avaliar a oportunidade e conveniência de incluí-los no edital ou informar a sua disponibilidade aos interessados, bem como os meios para obtê-los.[75]

Com o objetivo de evitar confusão na utilização dos dois institutos, a Lei nº 4.611/2011 do Distrito Federal esclarece que a especificação do objeto deve ser feita em um documento chamado termo de referência, e que no caso de licitações e contratações regidas pela Lei nº 8.666/1993, destinadas à contratação de obras e serviços, o termo de referência deve ser nominado de projeto básico. Essa conduta pode ser adotada pelas Administrações Municipais, independentemente de lei específica. O Tribunal de Contas da União já expediu alguns Acórdãos tratando da relação entre Termo de Referência e Projeto Básico.[76]

Deve-se mencionar, ainda, que o art. 11 da Lei nº 8.666/1993 determina que as obras e serviços destinados aos mesmos fins terão projetos padronizados por tipos, categorias, ou classes, exceto quando o projeto padrão não atender às condições peculiares do local, ou às exigências específicas do empreendimento.

75_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 033.046/2008-0. Acórdão TCU nº 394/2009 – Plenário.

76_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 003.406/2010-5. Acórdão TCU nº 5.865/2010 – 1ª Câmara.

BOA IDEIA_ Essa norma é de grande importância para o poder público, que poderá padronizar os tipos de construções, tais como escolas, parques infantis, postos de saúde, pequenas bibliotecas etc., visando à melhor aplicação de recursos financeiros e humanos. Estabelecendo-se um padrão de qualidade estrutural e funcional, os empreiteiros locais trabalharão com o propósito de se ajustarem às demandas governamentais para serem contratados.

Em resumo:

A) para licitar ou contratar sem licitação obras e serviços é necessário projeto básico;

B) na modalidade pregão, o detalhamento do objeto deve constar de termo de referência.

C) o projeto executivo é fundamental para determinadas obras e serviços de engenharia;

D) o edital com seus anexos, projeto básico e minuta do contrato, devem ser divulgados e estar disponíveis para consulta por qualquer interessado;

E) no "aviso da licitação", ou seja, da síntese do edital que se publica na imprensa, a descrição deve ser sucinta e clara. No edital completo, porém, o objeto precisa ser descrito com maior detalhe e precisão, a fim de possibilitar aos licitantes uma adequada formulação de preços. O detalhamento pode vir discriminado em cláusula específica – "descrição do objeto" – no próprio edital ou anexo a este;

F) por último, não se deve incluir no objeto condições que restrinjam injustificadamente a competição.[77] Quando a restrição for justificável, por motivo de compatibilidade, durabilidade, segurança ou padronização,[78] é necessário elaborar uma justificativa que conste do processo.

BOA IDEIA_ Uma dica importante: o órgão deve procurar elaborar seu próprio catálogo de produtos. Com isso, reduz o esforço para descrever o objeto e consegue manter certo padrão de compras.

4 DEFININDO A QUALIDADE

O gestor deve tomar certas cautelas ao definir o critério de qualidade, visto que esse item está relacionado, na maioria das vezes, a eventuais restrições à competição. A exigência de parâmetros de qualidade como indicação de marca pode ser aceita, desde que apropriadamente motivada, com observância ao princípio da padronização e amparada pela Lei nº 8.666/1993.[79]

77_ BRASIL. Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. "Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte: [...]
II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

78_ O art. 12 e o art. 15 da Lei nº 8.666/1993 estabelecem os casos em que se pode restringir a competição.

79_ O Tribunal de Contas da União já se manifestou a respeito nos acórdãos nº 1.521/2003, 304/2006 e 175/2008, todos do Plenário. Para ilustrar, o artigo 7º da Lei nº 12.462/2010, norma que somente pode ser aplicada para licitações destinadas à Copa do Mundo, às Olimpíadas, ações do PAC, obras e serviços de engenharia do SUS, sistemas prisionais, mobilidade urbana, segurança pública, ciência, tecnologia, ensino, pesquisa e inovação, dispõe que no caso de licitação para aquisição de bens, a Administração Pública poderá: I - indicar marca ou modelo, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses: a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto; b) quando determinada marca ou modelo comercializado por mais de um fornecedor for a única capaz de atender às necessidades da entidade contratante; ou c) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser melhor compreendida pela identificação de determinada marca ou modelo aptos a servir como referência, situação em que será obrigatório o acréscimo da expressão "ou similar ou de melhor qualidade".

O TCU entende que a Administração Pública pode exigir amostras na licitação, visando assegurar a qualidade, inclusive no pregão![80]

FIQUE ATENTO_ A preferência às Micro e Pequenas Empresas, no entanto, não autoriza a realização de um negócio que traga prejuízos futuros, como produtos sem a qualidade adequada ou sem mão de obra especializada para manutenção. Os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira devem ser integralmente atendidos também pela ME ou EPP previstos no edital.

5 DEFININDO A QUANTIDADE

De posse do valor global da obra, compra ou serviço, o administrador deve considerar a possibilidade, ou não, de parcelar o objeto da licitação. O tema relaciona-se intimamente com o tratamento favorecido dado às Micro e Pequenas Empresas, já que, com a alteração da Lei Complementar nº 123/2006, e conforme as normas municipais de incentivo, surgiu a obrigatoriedade de realizar licitações exclusivas, e quota reservada de até 25% para as Micro e Pequenas Empresas, nos casos de licitação com objetos de natureza divisível. Também existe a possibilidade de prever em edital a subcontratação obrigatória de Micro e Pequenas Empresas.

80_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 003.040/2012-7. Acórdão nº 1.480/2012 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 jun. 2012.

BOA PRÁTICA_PENSANDO E AGINDO ESTRATEGICAMENTE!
Daí a importância do tema: a divisão do objeto pode facilitar ou dificultar a participação das Micro e Pequenas Empresas nos processos de licitação municipal.

A Lei nº 8.666/1993 de forma inovadora já estatuía, no inciso IV do art. 15, que as compras devem ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades[81] do mercado. Assim, a questão do parcelamento e das Micro e Pequenas Empresas deve ser considerada nos seguintes termos:

A) as obras, serviços e compras devem ser divididos em tantas parcelas quantas forem tecnicamente viáveis;

B) as parcelas divididas devem ser somadas para formar itens economicamente viáveis e assegurarem as vantagens da economia de escala;

C) no parcelamento, também se deve visar ao melhor aproveitamento dos recursos de mercado local; e

D) o parcelamento deve ser buscado como forma de ampliar a competitividade.

A regra geral é, portanto, o parcelamento e, sempre que a Administração pretender a contratação por itens agrupados, a justificativa deverá constar do processo.[82] Para operacionalizar o dispositivo referente à compra de

81_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 012.153/2012-5. Acórdão nº 2.006/2012 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 ago. 2012. Nesse julgado o TCU assentou: "[...] a ausência do parcelamento da licitação em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala, configura irregularidade, por afronta ao art. 23, §1º, da lei 8.666/93 [...]".

82_ Ver Acórdãos nº 959/2012 e 1.167/2012, ambos do Plenário.

bens[83] sem afrontar a regra de preservação da modalidade de licitação, a Administração deve[84], em cada exercício, estimar o total de bens e materiais que deverá adquirir, agrupando-os pela natureza, semelhança ou afinidade, e assim promover a licitação.

Nota-se, entretanto, que a Lei Complementar nº 123/2006 foi mais longe, já que incentiva os certames, cujo objeto foi dividido em vários itens, para serem cotados exclusivamente por Micro e Pequenas Empresas e Cooperativas e ainda permite a reserva de quota de 25% de um item para Micro e Pequenas Empresas[85]. Se o valor do item ou lote for até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) só Micro e Pequenas Empresas poderá participar da disputa.

5.1. Modalidade de licitação decorrente do parcelamento

Nos casos das modalidades convite e tomada de preços, bem como nas dispensas de licitação prevista no art. 24, incisos I e II da Lei de Licitações, há risco de fracionamento de despesas. Este subtítulo só precisa ser estudado se a situação estiver numa dessas quatro hipóteses.

Quando definir tudo o que precisa contratar no exercício financeiro, separe em itens. O item deve ter valor suficiente para atrair a competição - recomenda-se o valor de R$ 4.000,00 – e ser tecnicamente independente dos demais. A licitação deve agrupar todos os itens da mesma natureza. Essa expressão pode ser entendida como o ramo de atividade do comércio, como por exemplo, ferragens, móveis e medicamentos.

83_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 475.053/1995-8. Decisão nº 484/1996 - Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 ago. 1996.

84_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdãos nº 3.593/2007 – 1ª Câmara e nº 1.821/2008 – 2ª Câmara.

85_ BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 2006. Art. 48.

BOA PRÁTICA_ Se não for possível estimar a quantidade que será necessária, como por exemplo, lâmpadas, é permitido fazer a licitação para "registro de preços". Nesse tipo, a Administração só indica o máximo que necessita, mas não assume o compromisso de comprar o mínimo.
Mas sendo possível indicar uma quantidade mínima por entrega, a Micro e Pequenas Empresas poderá se programar e garantir maior economia de escala para a Administração.

5.2. Diferença entre parcelamento do objeto e fracionamento da despesa

A jurisprudência entende que há fracionamento se:

A) se o gestor intencionalmente divide o objeto – grupo de materiais ou serviço com o objetivo de não realizar licitação. Por exemplo, compra de móveis com várias dispensas – art. 24, inc. II, da Lei nº 8.666/1993 – e a soma dessas contratações ultrapassam o valor do art. 24, inc. II, no exercício;

B) contrata várias vezes o mesmo serviço de engenharia ou tipo de serviço de engenharia e a soma das contratações no exercício financeiro ultrapassa o limite do art. 24, inc. I da Lei nº 8.666/1993;

C) contrata por vários convites o mesmo objeto no exercício financeiro, sabendo que a totalidade do objeto deveria ser contratada por tomada de preços ou concorrência;

D) contrata por várias tomadas de preços e/ou convites, sendo o total do objeto enquadrável em concorrência;

Não há, porém, irregularidade em fazer vários convites, tomadas de preços ou dispensas se o total da despesa com o objeto no exercício ficar no limite da modalidade ou dispensa. De qualquer modo, a modalidade de licitação mais indicada é o Pregão, pois como não há limite de valor, afasta o risco de fracionamento irregular da despesa.

Em síntese: para ampliar a competição, separe em quantas partes forem tecnicamente possíveis e some as parcelas para que o item seja economicamente viável. No momento de escolher a modalidade, porém, pense no objeto total antes da divisão.

5.3. Contratos de serviços contínuos ou que ultrapassem o exercício financeiro

Para contratos cuja execução se prevê que ultrapasse um exercício financeiro, deverá ser considerado, na escolha da modalidade ou na opção pela dispensa de licitação, o tempo estimado e o correspondente ao valor total a ser despendido, incluídas as futuras prorrogações, para fins de enquadramento na tabela de valores constante no art. 23 ou nas hipóteses do art. 24, incisos I e II, da Lei de Licitações**.** Tal procedimento reveste-se de prudência, pois na dúvida, aplica-se a modalidade imediatamente superior. O TCU já pacificou tal entendimento.[86]

Entretanto, situação semelhante pode ocorrer no momento de licitar serviços continuados de valores até R$ 80.000,00 por ano. Ainda que, incluídas as futuras prorrogações, o valor supere os R$ 80.000,00, deve-se realizar a licitação exclusiva para as Micro e Pequenas Empresas, pois o contrato inicial terá o valor dentro do limite da exclusividade, conforme art. 48, inc. I da Lei Complementar nº 123/2006. (Vide Acórdão TCU nº 1932/2016 e Portaria AGU nº 155, de 19/04/2017)

86_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº 004.474/2000-4. Acórdão nº 260/2002 – Plenário. "8.3.10. efetue o planejamento adequado das reais necessidades do Órgão, relativas às obras, serviços e aquisições, com vistas ao dimensionamento correto do objeto a ser licitado, de modo que ao prever prorrogações contratuais, seja adotada modalidade mais ampla, evitando a possibilidade de fracionamento de despesas para fugir da modalidade adequada de licitação (arts. 8º e 23 da Lei nº 8.666/93);

Não fazê-lo, sob a alegação de que será superado o limite de R$ 80.000,00 ao longo dos anos, pode afastar a concessão do benefício legal, caso não ocorra a prorrogação, trazendo prejuízo às Micro e Pequenas Empresas.

Nesse sentido, inclusive é Acórdão nº 1.932/2016 do Plenário do TCU[87] União que estabelece o entendimento que sempre na licitação de serviços continuados deve-se verificar a proporcionalidade do período licitado com o prazo de 12 meses, para concessão do benefício de licitação exclusiva.

5.4. Superveniência de fatos novos

Por vezes, ocorre que uma licitação e o respectivo contrato foram adequadamente planejados, mas fatos imprevistos ou novos em relação ao planejamento interferem no que diz respeito à modalidade de licitação, merecendo destacar as hipóteses mais frequentes:

A) **preços superiores aos estimados** – ao estimar o preço do objeto pretendido, encontra determinada faixa de valores correspondente a uma modalidade de licitação, por exemplo, convite; mas ao abrir os envelopes de proposta[88] a comissão de licitação, verifica que os preços ofertados situam-se na modalidade imediatamente superior; por exemplo, tomada de preços. Como deve proceder? A princípio, houve erro de planejamento ou erro de julgamento das propostas[89] e ambos os casos implicam no refazimento do processo licitatório, também é possível desclassificar a proposta e

87_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº 000.216/2016-0. Acórdão nº 1.932/2016 – Plenário. "9.2. firmar entendimento de que, no caso de serviços de natureza continuada, o valor de R$ 80.000,00, de que trata o inciso I do art. 48 da Lei Complementar 123/2006, refere-se a um exercício financeiro, razão pela qual, à luz da Lei 8666/93, considerando que este tipo de contrato pode ser prorrogado por até 60 meses, o valor total da contratação pode alcançar R$ 400.000,00 ao final desse período, desde que observado o limite por exercício financeiro (R$ 80.000,00);" e Portaria AGU nº 155, de 19/04/2017.

88_ Nesse sentido: DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Processo nº 299/1995. Decisão Ordinária nº 754/1995. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**, Brasília, DF, 24 fev. 1995.

89_ Erro de julgamento, se o planejamento estava correto, tendo estimado o preço efetivamente praticado no mercado e os licitantes sobrevalorizaram o preço ofertado. Caberia à comissão de licitação, diante do ocorrido, proceder à desclassificação dessas propostas.

solicitar aos licitantes a reapresentação das propostas[90] ofertando preço inferior;

b) **execução do contrato e modificação das necessidades** – se na época da licitação a Administração tinha necessidade de certa quantidade de bens – fato que gerou, por exemplo, o enquadramento da licitação na modalidade de convite – e, mais tarde, no curso da execução do contrato, vem a ter a necessidade de aumentá-la,[91] repercutindo no valor total do ajuste para a faixa de valores correspondente à tomada de preços, por exemplo, como deverá proceder?

Os motivos supervenientes ao ajuste, de fatos imprevisíveis, permitem a possibilidade de alteração de quantitativos, desde que observados os limites do art. 65, § 2º, da Lei nº 8.666/1993. O que não se admite é, intencionalmente, reduzir determinado quantitativo do que foi previamente planejado para enquadrar a licitação em modalidade inferior. Os Tribunais de Contas possuem firme jurisprudência acerca da contratação com inobservância da pertinente modalidade de licitação, o que pode levar à aplicação de multa.[92]

Pergunta-se com frequência sobre qual período que deve decorrer entre as licitações, para que sejam elas consideradas autônomas. O TCU[93] firmou entendimento no sentido de que as compras devem ser estimadas para todo o exercício, em obediência ao princípio da anualidade orçamentária,

90_ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. "Art. 48. Serão desclassificadas: [...]§ 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)."

91_ Superfaturamento na execução. O TCDF não julgou irregular, com fundamento na extinção do contrato e tempo decorrido que, no curso de contrato de manutenção, fosse alterado o número de visitas e incluído o fornecimento de peças. BRASIL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Processo nº 1402/1992. Disponível em: **<http://www.tc.df.gov.br>**. Acesso em: 23 jun. 2009.

92_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 525.127/1996-8. Decisão nº 820/1997 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 dez. 2012. Nesse caso, o Tribunal considerou violada a Lei nº 8.666/1993; DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Processo nº 3.884/1998. Disponível em: **<http://www.tc.df.gov.br>**. Acesso em: 23 jun. 2009.

93_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 425.106/1996-9. Decisão nº 22/1997 - 2ª Câmara. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 mar. 1997; Processo TC nº 011.846/1995-0. Decisão nº 136/1997 - Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 abr. 1997.

e há de ser preservada a modalidade correta para o objeto total que agruparia todos os itens.

Feitas essas observações, deve-se definir a modalidade de licitação considerando:

A) que é vedado o uso de convite para parcelas de uma mesma obra ou serviço, sempre que o somatório de seus valores estiver acima do valor mínimo de tomada de preço – art. 23, § 5º – Lei nº 8.666/1993;

B) que é vedado o uso de tomada de preços para parcelas de uma mesma obra ou serviço, sempre que o somatório de seus valores estiver acima do valor mínimo de concorrência – art. 23, § 5º – Lei nº 8.666/1993;

C) que nos casos em que couber convite a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência – art. 23, § 4º – Lei nº 8.666/1993;

D) que para obras e serviços é possível utilizar modalidade inferior à correspondente ao somatório das parcelas somente se estas forem de especialidade diversa – art. 23, § 5º – Lei nº 8.666/1993; e

E) que para bens e serviços comuns deve-se sempre utilizar a modalidade pregão, ou justificar a não utilização.

6 ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

Após a definição qualitativa e quantitativa do objeto, o gestor deverá estimar o valor da contratação,[94] que será anexada ao edital ou convite.[95]

94_ Sobre precisão dos orçamentos de obras públicas, consultar: BRASIL. Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas. Orientação Técnica nº 4. Precisão do orçamento de obras públicas Primeira edição: válida a partir de 01/05/2012. <**http://www.ibraop.org.br/media/OT-IBR004-2012.pdf**>. Acesso em: 19 dez. 2012.

95_ No caso do pregão eletrônico, o TCU entendeu, no Acórdão nº 2.080/2012, que o valor estimado poderia não ser anexado.

O valor estimado irá definir:

A) a escolha da modalidade;

B) a existência, ou não, de recursos financeiros;

C) a exequibilidade, ou inexequibilidade, das propostas;

D) a exclusividade dos itens às Micro e Pequenas Empresas; e

E) a quota reservada às Micro e Pequenas Empresas.

Dependendo do objeto, a estimativa do valor da contratação é uma das tarefas mais complexas da licitação. Erros na formação de preços podem produzir consequências bastante graves, inclusive em relação aos órgãos de controle.

No governo federal há norma[96] balizando pesquisa de preços, definindo que a pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I) Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico http://paineldeprecos.planejamento.gov.br;

II) contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III) pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV) pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

96_ Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, alterada pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017 (SEGES/MP).

BOAS PRÁTICAS_ O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão editou norma para disciplinar a pesquisa de preços em mercado. Trata-se da IN 05/2014, que pode ser aplicada pelos Municípios e adaptada às suas necessidades, nos termos do art. 118 da Lei 8.666/1993.
O melhor método para estimar preços, é balizar-se por preços praticados no âmbito de órgãos e entidades da Administração Pública. Essa é a "regra de ouro" que impede o superfaturamento de preços e serve de justificativa até para casos de fornecedor exclusivo, pois verifica-se, efetivamente, qual valor outros órgãos estão pagando pelo mesmo objeto.[97]
Para auxiliar essa pesquisa, o Ministério lançou o Painel de Preços que disponibiliza, de forma amigável, dados e informações de compras públicas homologadas no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e Comprasnet, com o objetivo de auxiliar os gestores públicos na tomada de decisões acerca dos processos de compras.

7 ANALISANDO A DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Após determinação precisa do objeto, no tocante à qualidade, quantidade e estimativa do valor da contratação, o responsável pelas contratações deverá aferir a existência de recursos necessários e suficientes à execução da contratação.

97_ Ver art. 15, inc. V, da Lei nº 8.666/1993 e os julgados: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 019.378/2003-9. Acórdão nº 819/2005 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 jun. 2005; Processo TC nº 020.323/2004-1. Acórdão nº 157/2008 – Plenário. Ata nº 03/2008 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 fev. 2008.

A licitação só pode ser aberta se houver previsão de recursos orçamentários suficientes para atender o objeto da contratação.[98] O edital e a minuta do contrato devem indicar a dotação orçamentária correspondente, sob pena de vício grave do processo.[99]

Deve haver, inclusive, a compatibilização entre o cronograma físico e financeiro das licitações e contratos eventualmente firmados ao crédito orçamentário disponível, para evitar a contração de obrigações sem a existência de recursos orçamentários correspondentes.[100]

FIQUE ATENTO_ Quando o Município licita e contrata com a utilização de recursos federais que recebe mediante convênio ou contrato de repasse, também deve fazer a previsão de recursos orçamentários.[101]
Algumas regras têm enfatizado, no Brasil, a necessidade de prever a totalidade do custo do objeto[102] para evitar a tão danosa proliferação de obras inacabadas. A Lei de Responsabilidade Fiscal estatui que o ordenador de despesas deva, expressamente, declarar que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.[103]

98_ Os administradores municipais devem observar também as disposições da Lei nº 4.320/1964.

99_ O TCU entende que deixar de prever no edital os recursos orçamentários pode ensejar a aplicação de multa: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 013.454/2003-5. Acórdão nº 1.936/2011 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º ago. 2011.

100_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 011.916/2007-5. Acórdão nº 2.650/2010 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 out. 2010.

101_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 020.930/2009-0. Acórdão nº 2.026/2011 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 ago. 2011.

102_ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Vide art. 8º e 7º, § 2º, III**.**

103_ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Art. 16, inc. II, c/c § 4º.

A própria Lei de Licitações e Contratos, em alguns momentos, contenta-se com a existência de recursos orçamentários,[104] mas em outros faz alusão também à previsão da disponibilidade de recursos financeiros.[105]

A doutrina já firmou entendimento de que basta que haja a previsão dos recursos na Lei Orçamentária, não precisando dispor, quando da licitação, do montante para custear a execução contratual.[106] Os prefeitos devem, contudo, atentar para a regra do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000, que trata de despesas realizadas no último quadrimestre do mandato, para as quais deve haver reserva de caixa.

Quando a licitação envolver o Sistema de Registro de Preços, não haverá a necessidade de se indicar os recursos orçamentários, pois não haverá a obrigatoriedade de contratação. No âmbito federal, o Decreto nº 7.892/2013 disciplinou a matéria em seu art. 7º, § 2º.[107]

8 DEFININDO O TIPO DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

O órgão pode escolher qualquer uma das modalidades – entre convite, tomada de preços, concorrência e pregão – e o tipo de julgamento da licitação – menor preço, melhor técnica e/ou técnica e preço.

Pode-se dizer que, para a maioria dos objetos licitados, a melhor modalidade de licitação é o pregão e o melhor tipo é o menor preço.

104_ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Vide art. 93, art. 7º, § 2º, III, art. 14 e art. 55, V.

105_ Nesse sentido, o art. 40, inc. XIV, da Lei nº 8.666/1993 exige que o edital preveja condições de pagamento com apresentação de cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros.

106_ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 171.

107_ BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado. [...]§ 2o Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

A modalidade pregão, contudo, é restrita a bens e serviços comuns e somente admite o tipo de julgamento pelo "menor preço", mas na prática abarca também o critério "maior desconto",[108] no qual a Administração pode utilizar uma tabela de referência para aferir o licitante que dará o maior desconto sobre essa tabela.

BOA PRÁTICA_ Licite:

- alimentos perecíveis, pelo maior desconto sobre a tabela da CEASA, CEAGESP ou equivalente;
- peças de automóvel, pelo maior desconto sobre a tabela do fabricante; e
- livros nacionais, pelo maior desconto sobre a tabela das editoras.

MAS CUIDADO_ Em regra, as tabelas se referem a um objeto específico, unidades e até embalagens diferenciadas, ensejando descontos diferenciados para objetos similares. Por exemplo: no mercado de autopeças, existem grandes diferenças entre peças originais, peças genuínas e peças similares.

8.1. A modalidade pregão

O pregão é uma modalidade criada pela Lei nº 10.520/2002. A forma de execução do procedimento pode ser presencial ou eletrônica. O tipo é menor preço ou maior desconto.

108_ O TCU não só admite como utiliza esse critério de julgamento; exemplo: edital Pregão TCU nº 55/11 – BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 012.787/2006-2. Acórdão nº 818/2008 – 2ª Câmara. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 abr. 2008.

Na rotina dos procedimentos licitatórios da União, verifica-se que o pregão é a modalidade mais utilizada, sobretudo o eletrônico. A Lei estabeleceu que o uso do pregão seja restrito aos "bens e serviços comuns", conceituando-os como "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado".[109]

O pregão é a modalidade em que o preço é o fator decisivo para a aquisição, não podendo ser utilizado para os casos em que a qualidade mínima exigida admite grandes variações que impediriam uma mera comparação de preços. Assim sendo, é a modalidade ideal para ser utilizada quando a licitação permite a aplicação do tratamento preferencial às Micro e Pequenas Empresas e os bens ou serviços pelas suas características de natureza comum.

O TCU entende que inclusive serviços comuns de engenharia podem ser licitados por pregão.[110]

A modalidade possui as seguintes vantagens e características:

A) não tem limite de valor, o que afasta os riscos de fracionamento;

B) permite a alteração da proposta de preços por meio de lances verbais e da negociação entre o pregoeiro e o autor do melhor lance;

C) a fase de julgamento da proposta antecede à da habilitação, enquanto nas demais modalidades o julgamento da proposta sucede a fase de julgamento da habilitação;

109_ O TCU entendeu que o único condicionamento que a Lei do Pregão estabelece é a configuração do objeto da licitação como bem ou serviço comum: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 013.896/2004. Acórdão nº 817/2005 – 1ª Câmara. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 mai. 2005. No mesmo sentido: Processo TC nº 011.256/2004-8. Acórdão nº 1.395/2005 – 2ª Câmara. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 ago. 2005.

110_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 257. O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 mai. 2010.

D) o julgamento da habilitação se limita aos documentos oferecidos pelo licitante que ofereceu a proposta mais vantajosa; nesse caso, só haverá o julgamento das habilitações dos licitantes remanescentes se os licitantes vencedores tiverem sido inabilitados;

E) permite a negociação de preços com o primeiro classificado, para reduzir preços;

F) valoriza o comportamento idôneo das partes envolvidas no pregão, na medida em que admite negociação pública entre pregoeiro e licitante vencedor, e institui penalidade específica por violação de comportamento ético;

G) concentra a fase de recursos no final do Pregão, o que organiza melhor o procedimento e dá mais celeridade ao processo.

A tendência para as aquisições públicas é que o pregão eletrônico seja a modalidade do futuro, não só pela facilidade de participação, mas, sobretudo, pela transparência e segurança que impõe a todos os envolvidos no processo.

Nesse ponto, devem-se distinguir as normas relativas ao pregão presencial e ao pregão eletrônico, tendo por base os decretos federais que regulam a matéria. Em primeiro lugar, nota-se que, no pregão eletrônico, o sistema não permite a identificação dos participantes no certame. Nesse procedimento reside o próprio sucesso do pregão eletrônico, pois se evita a formação de conluios.

Em vários pequenos Municípios, no entanto, ainda se enfrenta a dificuldade de acesso às ferramentas de tecnologia da informação do Governo e dos licitantes. Por outro lado, precisamente porque o pregão eletrônico aumenta a participação de empresas que não se encontram no Município, não é uma modalidade adequada para desenvolver a indústria e o comércio locais.

BOA PRÁTICA_A prefeitura pode, entretanto, preferir adotar o uso do pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico, com fundamento na Lei Complementar nº 123/2006, para promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional. Deve motivar a escolha da forma presencial com base nessa norma e juntar a motivação ao processo.

Contudo, o uso do pregão em sua forma presencial não impede a utilização de tecnologia da informação, inclusive mediante o lançamento dos dados e resultados em sistema informatizado ligado à rede mundial de computadores; prática que favorece o incremento da transparência e do controle social.

A realização de licitações com uma maior participação de Micro e Pequenas Empresas locais ou regionais traz inúmeros benefícios aos Estados e Municípios, e com as mudanças promovidas pela Lei Complementar nº 147/2014, ainda existem grandes espaços para melhorar a participação dessas empresas.

Dados colhidos em pesquisa realizada pelo Grupo Negócios Públicos aponta que, dos itens licitados por pregão em 2015 por meio do Comprasnet – atual Portal de Compras Governamentais (www.comprasgovernamentais.gov.br) –, 94% estiveram na faixa de até R$ 80.000,00, mas destes, 59% não foram exclusivos para MEP. Esse mesmo Grupo também aponta que, em média, 40% das licitações são vencidas por empresas do próprio Estado. Destaque para os Estados de São Paulo e Ceará, que, em 2014, conseguiram 52,3% e 49,9%, respectivamente. No outro extremo da relação, os Estados da Paraíba e Tocantins apresentam números bem abaixo da média; 14,3% e 17,4%, respectivamente.[111]

111_ BRASIL. Compras Públicas. Estudos, Conceitos e Infográficos. Curitiba: Negócios Públicos, 2015.

8.2. A modalidade concorrência

A modalidade concorrência possui um procedimento mais complexo e apresenta, em síntese, as seguintes características:

A) prazos mais dilatados;

B) exame da habilitação de todos licitantes antes da fase de julgamento das propostas;[112]

C) regulamentação mais detalhada;

D) utilizada para compras, obras e serviços de maior complexidade, sem limitação superior de preços, para sua utilização;

E) ampla publicidade.

FIQUE ATENTO_ Se envolver obras com recursos federais, o Município deve divulgar o aviso da licitação também no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação.

8.3. A modalidade tomada de preços

É uma modalidade com um procedimento mais sumário do que a concorrência. Apresenta as seguintes características:

112_ Note-se que a PL nº 7709/2007, que visa alterar a Lei de Licitações e Contratos, prevê a inversão de fases, ou seja, o julgamento das propostas comerciais antes da habilitação dos licitantes. Alguns Estados já editaram lei própria de licitações prevendo a inversão de fases, como, por exemplo, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Bahia e Maranhão.

A) utilizada para contratações que possuam um valor estimado médio, compreendidas até o montante de R$ 650.000,00, para a aquisição de materiais e serviços, e até R$ 1.500.000,00, para a execução de obras e serviços de engenharia;

B) destina-se, exclusivamente, a interessados devidamente cadastrados e àqueles que atenderem a todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas – esse cadastro pode ter âmbito só municipal;

C) quem não está cadastrado pode participar se comprovar que atende as condições de cadastramento;

D) a fase de habilitação poderá ser substituída por um "certificado de registro cadastral";

E) a administração poderá utilizar-se de registros cadastrais de outros órgãos ou entidades da Administração Pública, desde que tal condição esteja previamente estipulada no edital;

F) os prazos e os meios de divulgação são mais reduzidos do que a concorrência.

Na prática, o Município pode, por exemplo, usar a tomada de preços quando pretender que os recursos sejam aplicados em empresas estabelecidas no próprio Município. Explicando melhor: a exigência de cadastramento e manutenção da situação regular constitui ônus adicional para o empresário estabelecido em outros Municípios.

Quando utilizar recursos federais, porém, o aviso do edital pode, de fato, restringir aos cadastrados no Município, mas sempre deve permitir a participação de não cadastrados que reúnam as condições para cadastramento, conforme art. 22, §2º da Lei nº 8.666/1993.

8.4. A modalidade convite

O convite é a modalidade de licitação mais simples e adequada para contratações cujo objeto seja de pequeno valor, possuindo as seguintes características:

A) utilizada para contratações que possuam um pequeno valor estimado, compreendido até o montante de R$ 80.000,00 para a aquisição de materiais e serviços, e até R$ 150.000,00 para a execução de obras e serviços de engenharia;

B) a licitação destina-se a convidados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, em número mínimo de três, e aos interessados inscritos no cadastro na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas;

C) não exige publicação em diário oficial, mas é necessário enviar uma carta convite aos interessados e afixar a cópia do instrumento em local visível para que outros interessados, não originalmente convidados, possam participar, habilitando-se até 24 horas antes do prazo para entrega das propostas;

D) se não for possível obter três propostas válidas, o gestor público deve se precaver e publicar o aviso da licitação de modo a provar, no processo, que promoveu a máxima divulgação;

E) a comissão de licitação, excepcionalmente em pequenas unidades administrativas e com falta de pessoal disponível, poderá ser substituída por servidor formalmente designado por autoridade competente.

9 ELABORANDO O EDITAL

O instrumento convocatório da licitação, que também é denominado de edital ou carta convite, é o ato administrativo elaborado e publicado[113] pelo órgão público que irá realizar a licitação, devendo conter as regras específicas do certame. O ato convocatório é a lei interna da licitação, na clássica manifestação de Hely Lopes Meirelles.[114] É permitido à comissão de licitação, nas modalidades convencionais, corrigir de ofício um erro em edital, em face do princípio da autotutela, havendo decisões judiciais que valorizaram até sobremaneira o exercício de desse princípio.

FIQUE ATENTO_ O DIREITO DE PREFERÊNCIA NÃO PODE SER NEGADO À MPE!

Relativamente aos benefícios outorgados às Micro e Pequenas Empresas, o Tribunal de Contas da União já se manifestou[115] no sentido de que não é necessária previsão editalícia para que as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte usufruam os benefícios da Lei Complementar nº 123/2006. Previstos ou não no edital, os privilégios das Micro e Pequenas Empresas valem! Mas, apesar disso, recomendamos: preveja os benefícios e vantagens do edital.

Sugere-se, no entanto, que constem expressamente todas as regras e condições que regerão a licitação, entre elas o tratamento diferenciado e preferencial às Micro e Pequenas Empresas, no instrumento convocatório (edital, carta

113_ Importante. Não é publicado o edital inteiro, mas apenas a síntese de algumas informações, conforme art. 21 da Lei nº 8.666/1993: "[...] a publicação do aviso de abertura de licitação conduzida por município e custeada com recursos federais nos diários oficiais do município e do estado não supre a falta de sua publicação no Diário Oficial da União [...]". BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº TC 017.011/2012-4. Acórdão nº 1.987/2012 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 ago. 2012.

114_ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. atualizada. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 311.

115_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 031.230/2007-3. Acórdão nº 1.785/2008 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 ago. 2008; Processo TC nº 020.253/2007-0. Acórdão nº 2.144/2007 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 out. 2007.

convite). Para tanto, a Administração deve informar qual o benefício que será concedido às Micro e Pequenas Empresas, justificando adequadamente a concessão ou não do benefício. Se não constar do edital a preferência e os demais direitos, qualquer pessoa pode peticionar ao Município, impugnando o edital.[116]

UM ROTEIRO PRÁTICO_ O edital deve conter os elementos previstos no art. 40 da Lei nº 8.666/1993, além dos acrescentados pela Lei Complementar nº 123/2006 e pela regulamentação própria que o Município e Estado devem editar. Sugere-se que, para adaptar as regras referentes à nova legislação, se introduzam os seguintes requisitos:

1) no preâmbulo, deve-se acrescentar à legislação aplicável a Lei Complementar nº 123/2006 e a legislação municipal, quando houver;
2) na parte de julgamento da licitação:
   2.1) quando o licitante não possuir vinculação com o "SIMPLES Nacional", definir a forma e a oportunidade de comprovação da condição de Micro e Pequenas Empresas, como por exemplo, a mera declaração, o demonstrativo de resultado do exercício financeiro ou a certidão da Junta Comercial;
   2.2) as regras dos benefícios da regularização fiscal para assinatura do contrato;
   2.3) relativamente à prorrogação do prazo para regularidade fiscal, deve-se inserir regra esclarecendo que é facultado a não-concessão em caso de urgência ou de prazo insuficiente para empenho;

116_ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. "Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada."

3) conter cláusula que especifique a punição para:

3.1) as empresas e representantes de pessoas jurídicas que se declararem falsamente como Micro e Pequenas Empresas;[117]

3.2) a Micro e Pequenas Empresas que requerer prazo para regularizar a habilitação e não o fizer no prazo assinalado;

4) no tocante aos recursos relativos à regularidade fiscal da Micro e Pequenas Empresas, deve constar regra sobre a concentração dos recursos, impugnando a habilitação da Micro e Pequenas Empresas;

O edital para a modalidade do pregão deve conter as especificidades seguintes:

- a forma de credenciamento do representante do licitante e se tem ou não poderes expressos para apresentar lances;[118]
- intervalo mínimo de oito dias úteis entre a divulgação do edital e dia e hora definidos para apresentação da habilitação e da proposta;
- os critérios de aceitação das propostas e as regras no caso de empate das propostas;
- os poderes de que dispõe o pregoeiro para estabelecer o intervalo mínimo e o prazo máximo para formular o lance;
- os critérios para apresentação de lances, a ordem de convocação que será observada na sessão, e como será realizada, bem como que os lances deverão ser feitos em valores distintos e decrescentes, a fim de evitar o interesse, nocivo ao pregão, dos lançadores buscarem o empate;

117_ O TCU já firmou entendimento de que as pessoas jurídicas que valerem-se indevidamente da condição de Micro e Pequenas Empresas devem ser punidas: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 006.651/2012-7. Acórdão nº 1.172/2012 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 maio 2007.

118_ O TCU decidiu não ser viável a limitação do número de lances por licitante: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 005.854/2002-4. Acórdão nº 57/2004 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 fev. 2004.

- o momento de negociação do preço, qual seja o momento posterior ao desempate;
- definição dos critérios de preferência para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte;
- a decadência, ou seja, a perda do direito de recorrer para os licitantes que expressamente não se manifestarem declarando, no momento oportuno, os seus motivos;
- as sanções administrativas inseridas no art. 87, incisos I e II da Lei nº 8.666/1993 e, ainda, as especificamente previstas na norma instituidora do pregão.[119]

10 PRÉVIA APROVAÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO

Elaborado o edital, o processo e as minutas de instrumento convocatório e do contrato devem ser encaminhados ao exame do órgão jurídico, para que seja analisada a legalidade,[120] evitando prejuízos à Administração face a eventual necessidade de anulação dos procedimentos.

119_ BRASIL. Lei nº 10.520**,** de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 2002, retificado em 30 jul. 2002. Para mais detalhes consulte o livro: JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

120_ Sobre o assunto, ver o interessante julgado: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 017.505/2011-9. Acórdão nº 2.176/2012 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 ago. 2012. A necessidade do parecer jurídico foi prevista no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, que determina que "as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes, devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração". Na modalidade pregão, não há tal exigência em lei. Para mais detalhes consulte o livro: JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

11 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Além de definir a modalidade, o gestor deverá decidir se utilizará o sistema de registro de preços,[121] isto é, um procedimento complementar da licitação que visa anotar em ata os preços do licitante vencedor da concorrência ou do pregão objetivando eventuais futuras contratações. O procedimento permite que:

A) os preços fiquem registrados, podendo-se fazer várias contratações durante um ano com base nos preços registrados dos respectivos fornecedores; e

B) outras entidades possam aderir à ata, aproveitando também aquela licitação. Convencionou-se apelidar esta adesão por terceiros, que não participaram do certame, de "carona".[122]

Evidentemente, um dos critérios para que a prefeitura "pegue carona" em atas de registro de preços de outros entes da Federação é avaliar a vanajosidade diante da possibilidade da existência de empresas estabelecidas no Município. Eventual "carona", como já se demonstrou, não só prejudicaria o tratamento favorecido e diferenciado para as Micro e Pequenas Empresas locais, como também deixaria de contemplar o desenvolvimento local sem o benefício do mercado de trabalho dos grupos que participam da economia do Município. Contudo, é interessante que o Município seja "carona de registro de preços" em atas de licitação, nas quais empresas da municipalidade tenham sido vencedoras de certame.

121_ O TCU entende que o registro de preços pode ser utilizado para a contratação de serviços contínuos: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 016.762/2009-6. Acórdão nº 1.737/2012 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 jun. 2012.

122_ Para saber mais consulte o livro: JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

11.1. Vantagens do sistema de registro de preços

Por outro lado, não se pode ignorar que o sistema de registro de preços para aquisição de bens de uso frequente é uma ótima ferramenta de gestão que tem inúmeras vantagens, das quais destacamos as seguintes:

A) em primeiro lugar, não compromete os recursos orçamentários, pois o crédito deve estar disponibilizado no momento da aquisição e não na abertura do procedimento licitatório, afastando-se, assim, a necessidade constitucional de previsão orçamentária;

B) a prefeitura não precisa, por outro lado, despender grandes recursos para manter os bens armazenados, reduzindo os seus estoques, já que o sistema funciona como um almoxarifado virtual;

C) nota-se, também, que os bens sujeitos à sazonalidade, tais como os hortifrutigranjeiros e os grãos (arroz, feijão etc.), cujos preços oscilam de acordo com a Lei de Oferta e Procura e com as variações climáticas, podem ser facilmente adquiridos pelo sistema de registro de preços, com estabelecimento no edital pelo critério de julgamento por maior desconto, vinculado ao preço do dia dos entrepostos e das bolsas de mercadorias;

D) a Administração não pode prever a necessidade de certos produtos, como por exemplo, peças de reposição para manutenção corretiva ou serviços e, por vezes, não consegue por falta de pessoal especializado para determinar a demanda. Nesse caso, os produtos com preços registrados só são contratados na medida em que surgir a necessidade, dispensando-se, inclusive a formalização de termo contratual quando se tratar de entrega imediata e integral sem obrigações futuras ou assistência técnica; e

E) a licitação representa um custo para a Administração e a utilização do sistema de registro de preços reduz os recursos, materiais e humanos, despendidos nos procedimentos licitatórios, pois fazendo-se uma só

licitação pode-se atender a todas as contratações dos próximos 12 meses.

Também é possível registrar preços de serviços, inclusive serviços de natureza continuada, desde que configurada uma das hipóteses delineadas na norma que o regulamentar, conforme já entendeu o Tribunal de Contas da União[123]. Na esfera federal os serviços que podem ser definidos e pagos por unidade da medida são passiveis de registro. Exemplo: m^2 pintado, disjuntor instalado, torneira trocada.[124]

Em suma, o sistema de registro de preços otimiza a aquisição de bens ou serviços de uso frequente na medida em que o mero registro de preços não obriga a Administração a contratar, mas havendo demanda, a empresa vencedora com preços previamente registrados terá a preferência no fornecimento dos bens ou a executar o serviço.

11.2. Registro de preços que favorece a Micro e Pequenas Empresas

Como conciliar a funcionalidade do sistema de registro de preços com as possíveis dificuldades de participação das Micro e Pequenas Empresas para fornecerem grandes quantidades durante um longo período de tempo?

BOA IDEIA_ O gestor poderá conjugar os procedimentos do registro de preços com a possibilidade de parcelar o objeto, instituída no artigo 23, § 1º, da Lei de Licitações e Contratos. Os itens são autônomos e podem constituir

123_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 016.762/2009-6. Acórdão nº 1.737/2012 – Plenário, Rel Min. Ana Arraes, 4 jul. 2012.

124_ Consulte a obra: *Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico* – 4ª ed., Editora Fórum, 2011 – de autoria do Professor Jacoby Fernandes.

lotes de aquisições diferentes. Ou seja, dividir o objeto em vários itens, ou pequenos lotes, pode incrementar a participação das Micro e Pequenas Empresas. Se a essa definição estratégica de quantidades a Administração estabelecer prazos reduzidos de entrega, certamente o mercado competidor será de empresas locais. A redução de prazos é justificável por questão de logística: custo do estoque.

11.3. Licitações exclusivas no sistema de registro de preços

Conforme disposto no art. 48, inc. I da Lei Complementar nº 123/2006, os itens de contratação estimados em até R$ 80.000,00 serão licitados com exclusividade para as Micro e Pequenas Empresas.

No sistema de registro de preços não será diferente. Sempre que o valor do item for inferior à R$ 80.000,00, deve-se torna-lo exclusivo para ME/EPP.

Alerte-se, no entanto, não ser possível utilizar o entendimento que considera sempre possível realizar licitação exclusiva porque o SRP não gera obrigação de contratar[125]. Isso porque, ao se somar o quantitativo total do item disponível para a contratação, o valor não deverá superar os R$ 80.000,00, sob pena de se infringir o dispositivo legal. [126]

125_ BRASIL. Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. "Art. 16. A existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições".

126_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº TC 017.752/2011-6. Acórdão nº 2.957/2011 – Plenário

11.4. Reserva de quota no sistema de registro de preços

A licitação com quota reservada para as Micro e Pequenas Empresas também deve observar o mesmo cuidado citado acima para as licitações exclusivas. Nas quotas, há de se observar e definir previamente outras situações. Caso a quota seja definida pela subdivisão de um item, o regulamento do Município deve disciplinar como se darão as utilizações da ata de registro de preços. Considere uma licitação para aquisição de mesas, estimada em R$ 120.000,00. O Município estabeleceu uma quota de 25% (R$ 30.000,00) para as Micro e Pequenas Empresas e outra de 75% (R$ 90.000,00) com ampla participação. Supondo que 02 empresas distintas sagrem-se vencedoras dos itens, com preços diferentes, de quem a Administração comprará primeiro? A princípio, poder-se-ia imaginar que a aquisição se daria pelo menor dos preços, em busca da proposta mais vantajosa. Entretanto, a compra deverá ser feita inicialmente da Micro e Pequenas Empresas que registrou o preço para a quota reservada, como uma forma de fomentar os pequenos negócios, trazendo vantagens para o Município. Esgotado o item da Micro e Pequenas Empresas, a aquisição passa a ser feita com o vencedor da quota ampla. Sugere-se a consulta ao disposto no Decreto nº 8.538/2015.[127]

12 CREDENCIAMENTO

O credenciamento não é propriamente um procedimento licitatório, ou seja, não se destina a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, já que consiste na convocação de todos os interessados que pretendam contratar com ela, desde que satisfaçam algumas exigências previamente estabelecidas em edital.[128]

127_ BRASIL. Decreto nº 8.538, de 06 de outubro de 2015. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as 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. "Art. 8º Nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. [...] § 4º Nas licitações por Sistema de Registro de Preço ou por entregas parceladas, o instrumento convocatório deverá prever a prioridade de aquisição dos produtos das cotas reservadas, ressalvados os casos em que a cota reservada for inadequada para atender as quantidades ou as condições do pedido, justificadamente".

128_ Consultar o julgado: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº TC 029.112/2009-9. Acórdão nº 351/2010 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 fev. 2012.

Se a Administração convoca *todos* os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar *todos* os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, fixando ela própria o valor que se dispõe a pagar, os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra – inviabilizando a competição – uma vez que a *todos* foi assegurada a contratação. É a figura do *credenciamento* que o Tribunal de Contas da União já aceita para a contratação de determinados serviços e fornecimento de bens, como os serviços médicos[129] ou serviços advocatícios.[130]

Em outras palavras, a Administração arrola as condições e o preço que pretende pagar e, uma vez cumpridos os requisitos, todos serão contratados. Como se pode ver, inexiste competição entre os interessados.[131] Em síntese, o credenciamento possui as seguintes características fundamentais:

1) possibilidade de contratação de todos os que satisfaçam as condições exigidas;

Se o objeto só pode ser realizado por um, como um viaduto ou um só curso, descabe a pré-qualificação, pois a característica fundamental do tipo credenciamento é que *todos* os selecionados são contratados, embora demandados em quantidades diferentes.

2) que a definição da demanda por contratado não seja feita pela Administração;

Observe-se que a jurisprudência já consagrou pelo menos três possibilidades do uso do credenciamento, mas sempre excluindo a vontade

129_ O TCU, conforme relatório que gerou uma importante decisão, deixou assentado que o sistema de credenciamento, quando realizado com a devida cautela, assegurado o tratamento isonômico aos interessados na prestação dos serviços e negociando-se as condições de atendimento, obtém melhor qualidade dos serviços, além do menor preço, conforme o art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/1993: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 016.171/1994-2. Decisão nº 104/1995 – Plenário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 mar. 1995. Contudo, tal opção não afasta a demonstração acerca da inviabilidade de competição, como registrou a Corte Federal de Contas neste recente julgado: Processo nº TC 017.270/2010-3. Acórdão nº 764/2011 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 abr. 2012.

130_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº TC 013.546/2005-5. Acórdão nº 416/2008 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 mar. 2012.

131_ O procedimento já foi apreciado pelo TCU, inclusive, tendo sido recomendado para a contratação de serviços médicos, jurídicos e de treinamento, conforme Processos TC nº 016.171/1994-2 e nº 016.522/1995-8.

da Administração na determinação da demanda por credenciado. No caso do serviço médico e de treinamento, o TCU[132] aceitou a escolha pelo próprio servidor interessado; no caso dos serviços advocatícios[133] a definição do advogado, incumbido de contestar ou propor a ação, será feita por sorteio aleatório entre todos os credenciados, excluindo-se sempre os sorteados anteriormente.

3) que o objeto satisfaça a Administração, desde que executado na forma definida no edital;

São serviços em que as diferenças pessoais do selecionado têm pouca relevância para o interesse público, dado o nível técnico da atividade ter sido bastante regulamentado ou de fácil verificação. Em um curso de *Windows* com programa definido e condições de ensino objetivamente determinadas, por exemplo, é possível, com um *fiscal* ou *gestor do contrato* avaliar o cumprimento da obrigação. Do mesmo modo, numa reclamação trabalhista judicial para ser contestada, há razoável espaço de definição técnica, bastando que, no ato de seleção do credenciamento, sejam exigidos, por exemplo, dois anos de experiência em processos trabalhistas.

4) que o preço de mercado seja razoavelmente uniforme, e que a fixação prévia de valores seja mais vantajosa para a Administração.

A fixação dos valores previamente pela Administração implica o dever **inafastável** de comprovar e demonstrar, nos autos, a vantagem ou igualdade dos valores definidos em relação à licitação convencional ou preços de mercado. Essa justificativa será objeto de futuro exame perante as esferas de controle, nos termos da lei.[134]

132_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº TC-016.171/1994-2. Decisão nº 104/1995 – Plenário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 mar. 1995.

133_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 575.395/1992-3. Decisão nº 624/1994 – Plenário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 out. 1994.

134_ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Vade-mécum de Licitações e Contratos:** legislação selecionada e organizada com jurisprudência, notas e índices. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 1068. Lei nº 8.666/1993, art. 113, *caput*.

A seguir são elencadas as seguintes semelhanças e diferenças da pré-qualificação do tipo credenciamento e do SRP:

A) ambos podem ser realizados independentemente de dotação orçamentária, pois não implicam no dever da contratação imediata;

B) ambos são pouco regulamentados na Lei;

C) ambos se destinam a contratações definíveis por critérios objetivos;

D) o SRP é voltado, em sua gênese, para compras e serviços; a pré-qualificação, do tipo credenciamento, é voltada essencialmente para serviços e não vem sendo utilizada para compras;[135]

E) no SRP, em princípio, será contratado um licitante, podendo haver o chamamento dos remanescentes, desde que indispensável para atingir o quantitativo estimado para o item e, se esses aceitarem, como regra, fornecer ao preço do primeiro; na pré-qualificação do tipo credenciamento, todos os que atenderem às condições estabelecidas pela Administração serão contratados;

F) no SRP, quem define o preço é o licitante; na pré-qualificação do tipo credenciamento, quem define o preço é, previamente, a Administração.

13 CONCLUSÃO

Planejar a fase interna da licitação de forma a valorizar as Micro e Pequenas Empresas, criando condições para que contratem junto ao poder público municipal, é promover o desenvolvimento local, porque os recursos orçamentários são reinvestidos na própria comunidade. Em outras palavras, o dinheiro fica na sua comunidade!!!

135_ Em relação à edição anterior.

FASE EXTERNA DA LICITAÇÃO: ALTERAÇÃO NOS PROCEDIMENTOS

1 INTRODUÇÃO

A licitação sofreu alterações substanciais com a introdução de conceitos como "empate ficto" e de uma inversão de fases, específica para as Micro e Pequenas Empresas circunscrita à regularidade fiscal, estatuída pela Lei Complementar nº 123/2006. Assim, o procedimento licitatório não obedece rigorosamente aos ritos estabelecidos nas Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002. Neste capítulo, pretende-se tratar com mais detalhe as questões supracitadas, enfatizando as mudanças ocorridas na sucessão dos atos relativos à fase externa da licitação.

2 A HABILITAÇÃO NA LICITAÇÃO

Nas modalidades tradicionais, após a abertura do certame, a fase de habilitação precede a fase de julgamento das propostas, ao contrário do pregão, onde existe uma inversão de fases. Habilitação "é o reconhecimento formal, por parte da comissão de licitação – arts. 43, I e II, e 51 –, de que o licitante atendeu às condições exigidas, nos aspectos jurídicos e de qualificação técnica, econômica e financeira, de regularidade perante o fisco",[136] e prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho – regularidade trabalhista.[137]

Os documentos exigidos são exclusivamente os enumerados nos artigos 28 a 31 da Lei nº 8.666/1993.[138] Exigências descabidas e impertinentes ao objeto licitado acabam por frustrar a competição, visto que limitam o universo

136_ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**: estudos e comentários sobre as Leis 8.666 e 8.987/95, a nova modalidade do pregão e o pregão eletrônico; impactos da lei de responsabilidade fiscal, legislação, doutrina e jurisprudência. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 246.

137_ BRASIL. Lei nº 12.440, de 7 de julho de 2011. Acrescenta Título VII-A à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, para instituir a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, e altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 2011.

138_ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 457, nota de rodapé 145: "É inválida a cláusula do ato convocatório que exige, além dos documentos previstos no art. 27, também uma declaração de concordância com os termos e exigências previstos pela Administração (RJTJESP 81/79. Confira-se, ainda, julgado na RJTJESP 77/154)".

de participantes, ofendendo os princípios da isonomia, impessoalidade e competitividade,[139] existindo jurisprudência nesse sentido.[140]

A par dos requisitos previstos na Lei de Licitações e Contratos, a Lei Complementar nº 123/2006 acrescenta mais um, somente necessário nas licitações exclusivas para as Micro e Pequenas Empresas, para as subcontratações e as quotas reservadas, qual seja, a necessidade de a empresa licitante ser uma Micro e Pequenas Empresas. Nesses casos estar classificada como Micro e Pequenas Empresas é condição de habilitação.

A Regularidade Trabalhista terá o mesmo tratamento da Regularidade Fiscal, a partir de 1º de janeiro de 2018, de acordo com a Lei Complementar nº 155/2016.

2.1. A habilitação fiscal

Os artigos 42 e 43 da Lei Complementar nº 123/2006 introduzem alterações no tocante à habilitação, mais especificamente, à comprovação de regularidade fiscal. Em síntese são essas as alterações trazidas pela nova legislação relativa às Micro e Pequenas Empresas:

A) na fase de habilitação deverá ser apresentada pela Micro e Pequenas Empresas e conferida toda a documentação exigida de todos os licitantes;

139_ Ver artigo 3º, *caput*, c/c § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, que expressamente veda aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

140_ O Tribunal de Contas da União firmou entendimento de que "[...] a Administração Pública para fins de habilitação, deve se ater ao rol dos documentos constantes dos arts. 28 a 31, não sendo lícito exigir outro documento ali não elencado". Na Decisão nº 202/1996, determinou que a Administração "abstenha-se de exigir, para habilitação em processos licitatórios, documentos além daqueles previstos nos arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/93, caracterizando restrição ao caráter competitivo do certame". E, ainda, no Acórdão nº 2614/2008, que dispõe "o art. 37, inc. XXI, da Carta Magna dispõe que o processo de licitação pública somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Em decorrência, o art. 27 da Lei n. 8.666/93 preceitua que para fins de habilitação exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa à habilitação jurídica, à qualificação técnica, à qualificação econômico-financeira, à regularidade fiscal e à prova de cumprimento do disposto no art. 7º, inc. XXXIII, da Constituição Federal. Ainda, em complementação, os artigos 28 a 31 da Lei de Licitações e Contratos apontam os documentos aptos a serem exigidos para demonstrar a regularidade em relação a essas situações. Então, interpretando sistematicamente os dispositivos ora em comento, impõe-se a conclusão de que os únicos documentos passíveis de serem solicitados para a habilitação em certame licitatório são aqueles previstos nos arts. 28 a 31. Corrobora esse entendimento o Tribunal de Contas da União, na Decisão n. 523/97 - Plenário, que determinou a obrigatoriedade de a Administração Pública, para fins de habilitação, ater-se ao rol dos documentos dos arts. 27 a 31 da Lei n. 8.666/93, não sendo lícito exigir nenhum documento que não esteja ali elencado".

B) a comprovação de regularidade fiscal e da seguridade social da Micro e Pequenas Empresas somente será exigida para efeito de assinatura do contrato;[141]

C) havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de cinco dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogável por igual período;

D) a declaração do vencedor acontecerá no momento imediatamente posterior à fase de habilitação, no caso do pregão; nas demais modalidades de licitação, no momento posterior ao julgamento das propostas, aguardando-se os prazos para a regularização fiscal da Micro e Pequenas Empresas.

Como decorre da leitura dos artigos 42 e 43 da Lei Complementar nº 123/2006, trata-se de prorrogar o prazo para a prova relativa à regularidade fiscal.

2.2. Efeitos da inabilitação

Caso o licitante Micro e Pequenas Empresas não prove que conseguiu regularizar a situação fiscal, será inabilitado, e deve receber sanção, se for o caso. Com a inabilitação da licitante Micro e Pequenas Empresas, produz-se nova classificação final, convocando-se o novo vencedor para firmar o contrato. Tendo em vista que se tratou de inabilitação da Micro e Pequenas Empresas, o licitante que assume o primeiro lugar na classificação final pode praticar o preço por ele proposto, independentemente da modalidade de licitação.

Essa hipótese não se confunde com a situação regulada pelo artigo 64, § 2º, da Lei nº 8666/1993. Por essa regra, se o vencedor da licitação não comparece para assinar o contrato, podem ser convocados os licitantes remanescentes

141_ O direito de provar a regularidade fiscal apenas para fins de contratação não alcança, por evidente, a prova de regularidade trabalhista, que foi, repita-se, inserida como requisito de habilitação pela Lei nº 12.440/2011. Assim, a prova de regularidade trabalhista das Micro e Pequenas Empresas deve ser feita na fase ordinária de habilitação. Nesse sentido: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 034.666/2011-7. Acórdão nº 976/2012 – Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, 25 de abril de 2012. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 mai. 2012. Seção 1, p. 104.

na ordem de classificação. Nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite os licitantes convocados na ordem de classificação devem, para ser contratados, praticar o preço do primeiro colocado original. No pregão, o licitante convocado para assumir o primeiro que recusou assinatura ao contrato pode ser contratado pelo preço final por ele proposto.

Se o licitante vencedor não comparece para assinar o contrato, e o agente público optar pela revogação da licitação em detrimento do chamamento dos remanescentes, essencial se faz a motivação do ato, "para que reste inequívoco que constitui a melhor forma de realizar o interesse público".[142]

É importante ressaltar, relativamente à regularidade fiscal (artigo 29 da Lei nº 8.666/1993), que a Lei Complementar nº 123/2006, em seu art. 12, instituiu o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições (SIMPLES Nacional), o que poderá produzir uma simplificação das provas de regularidade junto às Fazendas Federal, Estadual e Municipal, bem como junto ao INSS.

2.3. Habilitação econômico-financeira

No tocante à habilitação econômico-financeira, ou seja, a capacidade para satisfazer os encargos econômicos decorrentes do contrato, o edital tem limites de exigência definidos no art. 30 da Lei nº 8.666/1993.[143]

Nesse ponto, é bom lembrar que, o § 2º do art. 1.179 do Código Civil estabelece a dispensa de escrituração contábil e de levantamento anual de balanço e resultado econômico; essa dispensa também favorece a pequena empresa a que alude o art. 970. A Lei Complementar nº 123/2006 não deixa dúvida de que se trata do Microempreendedor Individual (MEI) e não das Micro e Pequenas Empresas.[144] Reforça essa ideia o texto da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993,

142_ SANTOS, José Anacleto Abduch. **Licitações e o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte**. Curitiba: Juruá, 2008**.**

143_ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Art. 31.

144_ BRASIL. Lei Complementar nº 123/2006. Institui o Estatuto Nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte. Art. 68. Considera-se pequeno empresário, para efeito de aplicação do disposto nos arts. 970 e 1.179 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), o empresário individual caracterizado como microempresa na forma desta Lei Complementar que aufira receita bruta anual até o limite previsto no § 1o do art. 18-A.

que não prevê qualquer exceção para a exigência de documentação relativa a qualificação econômico-financeira. O art. 27 da Lei Complementar nº 123/2006, ao estabelecer que as Micro e Pequenas Empresas optantes pelo Simples Nacional podem adotar contabilidade simplificada para os registros e controles das operações realizadas, trouxe uma faculdade para estas empresas. Pelo texto legal, a faculdade abrange apenas os optantes pelo Simples Nacional e não todas as Micro e Pequenas Empresas. Assim, caso o edital exija a apresentação de balanço patrimonial e outros demonstrativos contábeis, devem as Micro e Pequenas Empresas apresentar toda a documentação exigida.

Entretanto, deve o Município ponderar sobre as exigências a serem feitas nos editais de licitação, principalmente os relativos a qualificação técnica e econômico-financeira. Lembre-se que a Lei estabelece o máximo que pode ser exigido, ficando o mínimo à critério da Administração.

BOA PRÁTICA_ O Decreto nº 8.538, de 06 de outubro de 2015, estabeleceu que na habilitação em licitações para o fornecimento de bens para pronta entrega ou para a locação de materiais, não será exigida da Microempresa ou da Empresa de Pequeno Porte a apresentação de balanço patrimonial do último exercício social.

Lembre-se que todos os requisitos de qualificação econômico-financeira devem ser justificados no processo licitatório. Trata-se de uma decisão da maior importância em relação às Micro e Pequenas Empresas, pois a fixação de critérios econômico-financeiros desnecessários ou desproporcionais em relação ao objeto podem afastar indevidamente as Micro e Pequenas Empresas que não os atinjam, violando as normas do artigo 170, inc. IX, e 179 da Constituição Federal.

2.4. Habilitação técnica

A habilitação técnica é o conjunto de requisitos profissionais que o licitante deve apresentar para demonstrar sua aptidão para executar o objeto da licitação. Deve ser exigida sempre que necessário, de acordo com o objeto do certame. O edital pode não exigir a habilitação técnica para bens de pronta entrega, por exemplo. Também pode ser exigida de Micro e Pequenas Empresas, a depender do objeto em questão.

FIQUE ATENTO_SIMPLIFIQUE!

A Administração Pública deve ter sempre em consideração que as exigências de habilitação são imposições da lei, mas deve também, sempre que possível, facilitar a participação das Micro e Pequenas Empresas do local, procurando adotar, nos projetos básicos ou termos de referência, requisitos como a possibilidade de emprego de mão de obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para a execução do objeto licitado, conforme art. 12, inc. IV, da Lei 8.666/1993. Nesse sentido, a regra do artigo 32, § 1º, da Lei de Licitações e Contratos permite que a Administração Pública dispense a documentação prevista nos artigos 28 a 31, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso e fornecimento de bens para pronta-entrega.

Vale lembrar que alguns requisitos relativos à habilitação fiscal possuem natureza constitucional,[145] tais como a regularidade junto ao INSS e ao FGTS,

145_ Para o TCU, é obrigatória a regularidade com a seguridade social (FGTS e INSS), face o art. 195, § 3º, da Constituição Federal: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 020.032/1993-5. Decisão nº 705/1994 – Plenário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 dez. 1994.

o que acaba por minimizar o exercício da permissão contida no artigo 32, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.[146] As demais exigências podem ser afastadas nas licitações exclusivas para Micro e Pequenas Empresas que se situam nos valores limite do convite, bem como quando o objeto consistir em bens de pronta entrega.

2.5. Fase recursal da licitação

Nas modalidades tradicionais, o benefício da concessão de prazo para a regularização dos documentos fiscais alterou a fase recursal relativamente às Micro e Pequenas Empresas, visto que, no tocante à regularidade fiscal, será permitida uma fase recursal adicional. Assim, deve ser instaurada a fase recursal do julgamento das propostas e, em seguida, se for vencedora uma Micro e Pequenas Empresas que goze do benefício da prova postergada da regularidade fiscal, deve ser instaurada fase recursal da decisão que a habilitar ou inabilitar.

No pregão, o procedimento não se altera, sendo que o licitante que tiver interesse em recorrer deverá declará-lo, motivadamente, sob pena de preclusão do direito. Imediatamente será aberto o prazo de três dias para apresentação das razões e, e na sequência, mais três dias para contrarrazões de recurso.

3 DO EMPATE

A Lei das Micro e Pequenas Empresas alterou a dinâmica de julgamento das propostas nas modalidades tradicionais e no pregão.

Antes da edição da referida lei havia empate quando, em licitação do tipo menor preço, duas ou mais propostas tinham idêntico valor. A Lei de Licitações tem sistemática de desempate para esses casos.[147]

146_ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Contratação direta sem licitação**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. p. 75.

147_ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Art. 3º, § 2º.

A Lei Complementar nº 123/2006 criou o que se convencionou chamar de "empate ficto", ou seja, uma situação de empate entre propostas de preços diferentes.

O empate entre as propostas a partir da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas pode ser real ou ficto e pode ocorrer em qualquer modalidade de licitação. O desempate ocorre pela possibilidade de a Micro e Pequenas Empresas em situação de empate cobrir o preço da primeira classificada, se esta não for Micro e Pequenas Empresas.

A sistemática é de aplicação bastante simples nas concorrências, tomada de preços e convites pelo tipo "menor preço". "Nas licitações do tipo técnica e preço, o empate será aferido levando em consideração o resultado da ponderação entre a técnica e o preço na proposta apresentada pelos licitantes, sendo facultada à microempresa ou empresa de pequeno porte melhor classificada a possibilidade de apresentar proposta de preço inferior, nos termos do regulamento".

No caso do pregão, que é a modalidade mais interessante para os Municípios, existem peculiaridades importantes.

O rito do pregão eletrônico permite que o licitante possa dar lances de valores superiores aos dos outros licitantes, exigindo tão somente que sejam inferiores ao último lance ofertado pela própria empresa. Esse procedimento possibilita um empate real entre os preços oferecidos pelas participantes do certame. Os sistemas eletrônicos federais desempatam propostas iguais pela simples ordem cronológica da recepção no sistema.

No pregão presencial, ao contrário, o lance deve ser sempre inferior ao último ofertado pelos participantes; a rigor, não é possível o empate real na fase de lances.

Uma única hipótese permite o empate das propostas: quando os licitantes não participam da fase de lances. Tal situação acontece quando os proponentes não querem ou não podem apresentar lances. Exemplificando, seria uma hipótese em que dois revendedores, por força de contrato com terceiro, não podem praticar preço abaixo de certa quantia e ambos se limitam a apresentar seu menor valor possível.

3.1. Do empate de valores nominalmente idênticos

Nesse caso, podem-se identificar as seguintes situações:

A) o empate ocorre entre uma Micro e Pequenas Empresas e uma grande empresa: deve ser dada oportunidade à Micro e Pequenas Empresas para ofertar outro lance, ainda que minimamente inferior, que a oferta do licitante; ou

B) o empate ocorre entre duas Micro e Pequenas Empresas: deve-se proceder ao sorteio para verificar qual é a vencedora. Se a modalidade for pregão eletrônico, as regras do sistema federal já desempatam em favor daquela proposta que foi recebida primeiro.

3.2. Do empate de valores nominalmente diferentes

Se o lance, ou proposta provisoriamente vencedora, não tiver sido formulado por Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte, deve-se, dependendo da modalidade, estabelecer um intervalo superior ao valor do menor lance ou proposta para avaliar a existência de empate ficto. No pregão, esse intervalo é de 5%; nas demais modalidades, inclusive no RDC, 10%.

É recomendado verificar se, nesse intervalo, há empresa enquadrada como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte, consultando os licitantes, se necessário. Nesse caso, poderão ocorrer quatro distintas hipóteses:

A) não existir qualquer empresa beneficiária da Lei Complementar nº 123/2006 no intervalo, situação em que o licitante que tiver oferecido menor preço será vencedor;

B) existir apenas uma empresa beneficiária da Lei Complementar nº 123/2006 no intervalo, situação em que o pregoeiro a convocará para ofertar novo lance, menor do que o provisoriamente classificado

como vencedor, observando que, na modalidade pregão, dever-se-á aguardar o prazo de até cinco minutos para que a Micro e Pequenas Empresas decida;

c) existir mais de uma empresa beneficiária da Lei Complementar nº 123/2006 no intervalo, situação em que as mesmas serão convocadas segundo a ordem de classificação de suas propostas para ofertar novo lance, necessariamente menor do que o provisoriamente classificado como vencedor; na modalidade de pregão, como dito, dever-se-á aguardar o prazo de até cinco minutos; e

d) de modo similar ao da alínea anterior, existindo mais de uma empresa beneficiária da Lei Complementar nº 123/2006 no intervalo, e havendo igualdade de valores nas propostas das Micro e Pequenas Empresas, o órgão responsável pela licitação deverá promover sorteio para definir aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

FIQUE ATENTO_ Atente-se que a empresa beneficiária somente deve ser convocada uma única vez para cobrir o lance menor ou a proposta mais vantajosa. Não é correto conceder a possibilidade de mais de uma oferta, porque isso elevaria a competição entre as Pequenas e Microempresas, em detrimento da própria categoria empresarial que a lei pretende proteger.

3.2.1. Exemplo prático

Para a norma, é suficiente que uma das empresas beneficiárias desse regime seja vencedora, em razão da preferência que estabelece. Considere-se a seguinte situação hipotética:

- menor preço: R$ 10.000,00, licitante **não** favorecido pela Lei Complementar nº 123/2006;
- 2º menor preço: R$ 10.100,00, licitante favorecido pela Lei Complementar nº 123/2006;
- 3º menor preço: R$ 10.200,00, licitante **não** favorecido pela Lei Complementar nº 123/2006; e
- 4º menor preço: R$ 10.300,00, licitante favorecido pela Lei Complementar nº 123/2006.

Considerando empatados com o primeiro classificado, apenas o 2º e o 4º classificados serão convocados para apresentarem nova oferta, nesse caso, conforme a ordem de classificação, como determina o art. 45, inc. I, da Lei Complementar nº 123/2006.

3.2.2. Micro e Pequenas Empresas não desempata com Micro e Pequenas Empresas

Note-se que ambos não serão convocados no mesmo ato, mas cada um segundo a ordem de classificação, de tal modo que se o 2º classificado se dispuser a cobrir o valor da proposta mais vantajosa, o 4º não será convocado. Ao contrário, se o 2º classificado não tiver interesse em cobrir a proposta de menor preço, esse decairá do direito e a preferência passará para o 4º classificado.

A lei é omissa nesse particular, mas é evidente que se o 4º classificado fizer sua oferta após o segundo, não deve ser permitido ao 2º classificado reconsiderar sua decisão de não cobrir a proposta, pois se estabeleceria uma espécie de leilão, com prejuízo para ambos. Na lacuna da lei, essa é a melhor solução, pois deve-se buscar a finalidade da Lei Complementar nº 123/2006. O objetivo da proposta mais vantajosa já foi conquistado na fase de lances. No direito de preferência, após garantida a proposta mais vantajosa, o poder público busca apenas concretizar a inclusão da Micro e Pequenas Empresas nas compras governamentais.

3.3. Pregão e a possibilidade de negociar

No pregão, o direito de preferência deve ser exercido antes da fase de negociação, pois, caso contrário, o licitante vencedor não enquadrado como Micro e Pequenas Empresas poderia diminuir a diferença entre os lances, impossibilitando o exercício do direito de preferência e reduzindo a eficácia da Lei Complementar nº 123/2006.

Explicando melhor, considere-se a seguinte situação hipotética:

A) menor preço: R$ 10.000,00, licitante não favorecido pela Lei Complementar nº 123/2006.

B) 2º menor preço: R$ 10.100,00, licitante favorecido pela Lei Complementar nº 123/2006.

Se a negociação preceder o direito de preferência, o autor do 1º menor preço poderá baixar o valor para R$ 9.500,00 e o 2º menor preço ficará fora do intervalo do direito de preferência. Desse modo, o autor do 2º menor preço não terá direito de cobrir a oferta do licitante autor do 1º menor preço.

Por esse motivo, na modalidade do pregão, o direito de preferência deve ser posto de permeio entre o término da fase de lances e a negociação. Juridicamente: já definida a proposta mais vantajosa, cuida o poder público de efetivar outros princípios.

A negociação, a exemplo do critério de aceitabilidade da proposta, poderá abranger o preço e as condições de entrega, respeitadas as regras mínimas inseridas no edital, porque vigora o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Se a oferta não for aceitável, ou se o licitante desatender às exigências de habilitação, o pregoeiro examinará a oferta subsequente, verificando a sua aceitabilidade e procedendo à habilitação do proponente, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma proposta que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor e a ele adjudicado o objeto do certame.

4 ALTERAÇÕES NAS MODALIDADES DA LEI Nº 8.666/1993

Diante de alterações implementadas pela Lei Complementar nº 123/2006, a fase externa da concorrência, convite ou tomada de preços deve obedecer aos seguintes passos:

UM ROTEIRO PRÁTICO!

a) abertura da sessão pelo responsável do certame, no dia e horário estabelecidos;

b) credenciamento dos licitantes mediante apresentação de carteira de identidade, bem como a procuração ou o contrato social – se o representante não for proprietário ou sócio-gerente expressamente citado no contrato social, deverá apresentar procuração com poderes para representar a empresa;

c) recebimento dos envelopes contendo os documentos de habilitação e proposta de preços dos licitantes presentes e daqueles ausentes que tenham encaminhado os envelopes à comissão de licitação;

d) abertura dos envelopes de habilitação;;

e) análise da documentação de habilitação em face das exigências contidas no edital. Os agentes municipais responsáveis pela licitação poderão efetuar diligências e realizar consultas, devendo os envelopes de proposta permanecerem fechados e rubricados, sob guarda da comissão. A regularidade fiscal e da seguridade social podem, se necessário, serem

confirmadas *online* no sistema informatizado. A Micro e Pequenas Empresas deve apresentar a documentação, ainda que a habilitação fiscal não esteja regular para, posteriormente, se vencedora, efetuar os procedimentos necessários para regularização;

f) divulgação do resultado da habilitação, ou inabilitação, com a elaboração da respectiva ata, que deve conter os nomes dos licitantes que encaminharam os envelopes, ainda que considerados inabilitados, com o resultado da habilitação e as razões que fundamentaram a decisão administrativa;

g) as Micro e Pequenas Empresas que não estiverem em situação regular no quesito fiscal e seguridade social não serão inabilitadas. O fato determinante da irregularidade será anotado e, depois do julgamento das propostas, se uma delas for vencedora do certame, será concedido o prazo de cinco dias úteis, prorrogável por igual período, para providenciarem a regularização da documentação e dando-se prosseguimento ao certame, com essa pendência;

h) nas modalidades convite, concorrência e tomada de preços, se algum dos licitantes não estiver presente à sessão, deverá ser divulgado o resultado da habilitação na imprensa oficial, ou por comunicação direta a todos os licitantes, registrando-se em ata; nesse caso, aguarda-se o prazo para interposição de recurso, de dois dias úteis no caso de convite, e de cinco no caso de concorrência ou tomada de preços;

i) interposto o recurso, dar-se-á ciência aos demais licitantes, que poderão contrarrazoar nos mesmos prazos, ou seja, dois dias para convite e cinco para tomada de preços e concorrência;

j) se todos os licitantes estiverem inabilitados, será possível fixar o prazo de oito dias úteis para a apresentação dos documentos que foram recusados, com a redução para três dias úteis se for convite; na nova data da habilitação a sessão prosseguirá com a abertura dos novos documentos de habilitação;

k) os representantes credenciados podem renunciar à interposição de recursos por meio de declaração expressa de que não possuem intenção de recorrer. Aconselha-se que o documento de credenciamento outorgue tais poderes ao representante;

l) julgados os recursos, considera-se encerrada a fase de habilitação, quando serão abertos os envelopes com as propostas de preços dos licitantes habilitados;

m) julgam-se as propostas de acordo com as exigências do edital e confrontam-se os valores com as estimativas de preços realizadas pelo órgão, podendo-se promover diligências, examinar amostras, etc.;

n) classificam-se, ou desclassificam-se, as propostas, que devem ser organizadas pelo resultado em ordem crescente de preços;

o) na hipótese da ocorrência de empate real ou ficto entre uma Micro e Pequenas Empresas e uma empresa de grande porte, dá-se o direito à Micro e Pequenas Empresas para cobrir a oferta. Se o empate ocorrer apenas entre Micro e Pequenas Empresas ou apenas entre empresas de grande porte, far-se-á o sorteio;

p) se a vencedora foi uma Micro e Pequenas Empresas com a documentação relativa ao fisco ou seguridade social irregular, deve-se possibilitar a regularização, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006;

Q) divulga-se o resultado; no caso de desclassificação de todas as propostas apresentadas, aplicam-se regras idênticas à habilitação, ou seja, pode-se conceder um prazo de oito dias úteis, conforme se trate de concorrência, tomada de preços ou de três dias, no caso de convite, para que os licitantes regularizem as falhas apontadas;[148]

R) os licitantes podem renunciar expressamente, em ata, ao direito de recorrer;

S) inexistindo renúncia, elabora-se a ata contendo os preços, o resultado do julgamento e os motivos que o fundamentaram;

T) nas modalidades concorrência e tomada de preços, divulga-se o resultado na imprensa oficial ou por comunicação direta a todos os licitantes;

U) aguarda-se o prazo de interposição de recurso, ou seja, dois dias úteis para convite e cinco dias úteis para tomada de preços e concorrência. No caso da licitante vencedora ser uma Micro e Pequenas Empresas, que regularizou a documentação fiscal após a fase de julgamento, admite-se que as impugnações se manifestem, também, contra a documentação apresentada;

V) havendo recurso, abre-se o prazo para contrarrazões por igual período; e

W) transcorrido o prazo sem interposição de recursos, ou sendo estes julgados, elabora-se relatório, que deve ser encaminhado para a autoridade competente para homologar e adjudicar o objeto ao licitante vencedor.

148_ BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Art, 48 [...]§ 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

4.1. Condições diferenciadas do convite

Um dos pontos fixados em estudos doutrinários costuma indicar que, no caso de convite, a habilitação pode ser simplificada, de acordo com o artigo 32, § 1º, da Lei nº 8.666/1993. Assim, a Administração Municipal poderia dispensar alguns dos documentos de habilitação quando concluísse que não haveria risco para a satisfação do interesse público.[149]

Dependendo do objeto da licitação, contudo, pode ser inclusive necessária a prova de capacidade técnica e de capacidade econômico-financeira.

O TCU tem entendimento de que a regularidade perante a seguridade social, INSS e FGTS é obrigatória nas licitações, inclusive no convite, em razão do disposto no artigo 195, § 3º, da Constituição Federal.[150]

A prática que melhor se ajusta à lei e à Constituição Federal é a de exigir a prova de habilitação jurídica e de regularidade fiscal – no mínimo em relação ao INSS e FGTS – e também de regularidade trabalhista em todos os convites, e, quando necessário, a depender do objeto, exigir atestado de capacidade técnica e econômico-financeira.

4.1.1. Convidar só habilitados

Alguns órgãos desenvolveram a sistemática de convocar possíveis licitantes a comparecerem à Administração para apresentar os documentos indicados na convocação – os de habilitação. Somente aqueles que apresentassem tais documentos receberiam posteriormente o convite formal para participar da licitação.

Como a lei estabelece o poder discricionário para a Administração convidar quem quiser, e o poder vinculado de estender o convite a quem estiver

149_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 028.946/2010-3. Acórdão nº 1.661/2011 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 jul. 2011.

150_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 011.156/2010-4. Acórdão nº 3.146/2010 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 jun. 2010.

cadastrado no próprio órgão, quem comparecer, mas não ofertar os documentos, não receberá o convite.

BOA PRÁTICA_CONVITE SEM FASE DE HABILITAÇÃO

Os potenciais licitantes são convocados para, em dia e hora designados pela Administração, apresentarem os documentos que serão posteriormente exigidos no instrumento convocatório.

Assim, por exemplo, determinado órgão convoca certo número de empresas informando que vai realizar uma compra de material elétrico, e quem manifestar interesse em retirar o convite deve, nesse mesmo ato, apresentar os documentos até o dia fixado. Quando o licitante comparecer, a Administração, sem a burocracia e a formalidade dos envelopes, verifica se o interessado possui a regularidade jurídica, trabalhista e fiscal exigida, decidindo convidá-lo ou não.

O informalismo desse procedimento possibilita ao licitante reapresentar documentos, corrigindo falhas que a habilitação formal não admite, homenageando o princípio do abrandamento do rigor formal.[151] Dependendo da documentação exigida, pode ser feita a consulta na internet. O desinteresse de quem foi expressamente convidado para comparecer para receber o convite pode

151_ A corroborar, alguns exemplos de atenuação do rigor formal:
a) o licitante apresentou no envelope fotocópia de cópia autenticada de certidão, ensejando sua desclassificação. O TCU entendeu que houve rigor, apesar de o motivo estar previsto no edital, e sustou o contrato: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 004.809/1999-8. Decisão nº 695/1999 – Plenário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 nov. 1999. Seção 1, p. 49.
b) em outro processo admitiu a desclassificação, quando o licitante apresentou no envelope de habilitação; o documento sem autenticação, mesmo considerando que a Administração possuía o original: Processo TC nº 009.097/1995-3. Decisão nº 85/1998 – Plenário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 mar. 1998. Seção 1, p. 72.
c) o licitante trocou, equivocadamente, o conteúdo dos envelopes destinados à documentação de habilitação e proposta. O TCU entendeu relevável o equívoco evidente, com base na inexistência de má-fé e de desrespeito ao princípio da isonomia de tratamento aos licitantes, posto que inalterável a proposta do impetrante. Processo publicado no periódico Boletim de Licitações e Contratos - BLC nº 08, ano XI. São Paulo: NDJ, ago. 1998, p. 421.

ser utilizado, como será visto adiante, para justificar a aplicação do art. 22, § 7º, da Lei nº 8.666/1993.

As vantagens desse procedimento são:

A) verificação desburocratizada da regularidade;

B) possibilidade de corrigir equivocadas interpretações dos licitantes; e

C) possibilidade de reapresentação de documentos;

D) desnecessidade de se realizar a fase de habilitação, como sugere o art. 32, § 1º da Lei 8.666/1993.

Os documentos entregues pelo licitante, como condição para receber o convite ficam no processo, devidamente autuados, e na forma do art. 32, §1º da Lei nº 8.666/1993, comprovam a habilitação.

5 ALTERAÇÕES NA SESSÃO PÚBLICA DO PREGÃO PRESENCIAL

A sessão pública do pregão presencial também deve sofrer alguns ajustes para se compatibilizar com a Lei Complementar. Quanto ao pregão eletrônico, não se abordará o procedimento, já que o rito depende do sistema adotado pelo Município.

UM ROTEIRO PRÁTICO!

A) credenciamento dos licitantes mediante apresentação de carteira de identidade, bem como a procuração ou o contrato social – se o representante não for proprietário ou sócio-gerente expressamente citado no contrato social, deverá apresentar procuração com poderes para representar a empresa;

B) abertura da sessão pelo agente responsável pelo certame, no dia e horário estabelecidos;

C) recebimento da declaração e dos envelopes – aberta a sessão, os interessados, ou seus representantes legais, apresentarão ao pregoeiro a declaração de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão, a proposta de preços e a documentação de habilitação em envelopes separados;[152]

D) o pregoeiro abrirá apenas os envelopes contendo as propostas comerciais e as organizará em ordem crescente de valor, somente classificando a proposta de menor preço e as propostas subsequentes até 10% do menor preço;[153]

E) inexistindo pelo menos três propostas classificadas, o pregoeiro deverá classificar a(s) melhor(es) propostas(s) até o máximo de três, quaisquer que sejam os preços oferecidos, para participar da etapa de lances verbais;[154]

152_ BRASIL. Lei nº 10.520**,** de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 2002, retificado em 30 jul. 2002. Art. 4º, inc. VI.

153_ *Ibidem*, art. 4º, inc. VIII.

154_ *Ibidem*, art. 4º, inc. IX.

f) o licitante classificado que tenha apresentado a proposta comercial de maior valor será chamado para iniciar a fase de lances verbais, devendo cobrir o menor preço;

g) sucessivamente, serão convocados os demais licitantes cujas propostas foram classificadas para formulação de lances verbais em valores distintos e decrescentes;

h) o licitante classificado que deixar de formular lance estará excluído somente da fase de lances verbais, mas seu último lance será mantido para efeito de classificação final;

FIQUE ATENTO_ Encerrada a fase de lances, se o vencedor dessa fase não for Micro e Pequenas Empresas, o pregoeiro verificará se no intervalo até 5% superior a esse valor existe alguma Micro e Pequenas Empresas. Existindo, observada a ordem crescente de valor, convocará apenas as Micro e Pequenas Empresas para o exercício do direito de preferência, que consistirá na possibilidade de oferecer lance de valor inferior ao lance até então classificado como vencedor.

i) o pregoeiro deverá analisar se a proposta com o menor preço está em conformidade com o edital, relativamente à especificação do objeto, quantidade, condição de pagamento e de preço, prazo de entrega, validade da proposta, local de entrega e demais exigências;

j) depois verificará, ainda, se o preço está compatível com o preço indicado no termo de referência, e negociará com o licitante para obter melhor preço;

k) em seguida, o pregoeiro procederá à abertura do envelope contendo os documentos de habilitação do licitante que ofertou o menor preço;

l) quando for o caso, o pregoeiro consultará a situação de regularidade do licitante detentor da melhor proposta perante o cadastro de fornecedores e concederá ao licitante já cadastrado o direito de apresentar a documentação atualizada e regularizada na própria sessão;[155]

m) o licitante não cadastrado, detentor da melhor proposta, apresentará toda documentação exigida no edital no original ou cópia autenticada;

n) tratando-se de Micro e Pequenas Empresas com irregularidade fiscal ou seguridade social, o pregoeiro concederá o prazo legal para a regularização suspendendo a licitação;

o) não ocorrendo a habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta de preço ou a Micro e Pequenas Empresas não regularize a documentação, o pregoeiro examinará os documentos de habilitação do segundo colocado, e assim sucessivamente, até que um licitante atenda às exigências de habilitação;[156]

p) ocorrendo a hipótese da alínea anterior, o pregoeiro deverá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor;[157]

155_ BRASIL. Lei nº 10.520**,** de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 2002, retificado em 30 jul. 2002. Art. 4º, inc. XIV.

156_ BRASIL. Lei nº 10.520**,** de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 2002, retificado em 30 jul. 2002. Art. 4º, inc. XVI.

157_ *Ibidem*, art. 4º, inc. XVII.

q) verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor, sendo-lhe adjudicado o objeto do certame;[158]

r) após o pregoeiro ter declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar, imediata e motivadamente, a intenção de interpor recurso, sendo-lhe concedido o prazo de três dias úteis para a apresentação das razões de recurso;

s) na hipótese de o licitante apresentar as razões de recurso, os demais licitantes ficarão desde logo intimados para apresentar contrarrazões no prazo de três dias úteis, a contar da lavratura da ata; [159]

t) caso o licitante não se manifeste nesse exato momento, ocorrerá decadência do direito de recurso e, consequentemente, o pregoeiro adjudicará o objeto da licitação ao vencedor. Alertamos os pregoeiros para que evitem analisar o mérito do recurso na própria sessão, devendo apenas observar a presença dos pressupostos recursais.[160]

u) a autoridade competente terá o prazo de cinco dias úteis para decidir sobre os recursos;

v) verificada a regularidade dos atos procedimentais, a autoridade homologará a adjudicação do objeto da licitação;

w) acolhido o recurso, todos os atos insuscetíveis de aproveitamento serão invalidados retomando-se o procedimento a partir do ato alterado;

158_ *Ibidem*, art. 4º, inc. XV.

159_ *Ibidem*, art. 4º, inc. XVIII.

160_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 001.168/2010-0. Acórdão nº 1.462/2010 – Plenário. c) oriente seus pregoeiros que, ao procederem ao juízo de admissibilidade das intenções de recurso manifestadas pelos licitantes nas sessões públicas (pregão eletrônico ou presencial), que busquem verificar tão somente a presença dos pressupostos recursais, ou seja, **sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação,** abstendo-se de analisar, de antemão, o mérito do recurso, nos termos do art. 4º, inc. XVIII, da Lei nº 10.520/2002, c/c art. 11, inc. XVII, do Decreto nº 3.555/2000, e do art. 26, "caput", do Decreto nº 5.450/2005.

x) não havendo recurso, o pregoeiro encaminhará o processo à autoridade competente para homologação;

xi) a autoridade competente homologará o resultado da licitação e promoverá a celebração do contrato.

6 CONCLUSÃO

Como se pode ver, o Capítulo V da Lei Complementar nº 123/2006 traz algumas ferramentas inovadoras, que possibilitam o uso do poder de compra local como forma de alavancar o desenvolvimento econômico e social. As contratações públicas deixam de ser apenas um meio para a Administração adquirir bens e serviços e passam a agregar uma nova funcionalidade estratégica, qual seja, apoiar o crescimento de Micro e Pequenas Empresas, de forma a gerar investimento, emprego e renda, naquilo que se denomina de a função social das contratações públicas.

Suprir a Administração com bens e serviços, atendendo às regras de licitações e contratos, é procedimento complexo, mas necessário por determinação constitucional. À rotina do gestor foi acrescentado um novo e nobre propósito: auxiliar o crescimento da economia da comunidade onde reside, por intermédio de alguns procedimentos simples e racionais no que diz respeito às aquisições públicas.

REGRAS BÁSICAS DE TRANSPARÊNCIA E BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO

A legislação brasileira estabelece vários princípios relacionados à governança aplicada às aquisições e contratações que devem ser observados pelos agentes públicos, e por via reflexa, são cobrados das Micro e Pequenas Empresas. Por isso, a evolução do controle externo tem incentivado o contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de governança e de gestão das aquisições no setor público.

São crescentes as recomendações para a implementação de boas práticas de governança, norteadas pelos princípios da Transparência, da Integridade e da Prestação de Contas, para convertê-los em ações objetivas, alinhar os interesses públicos e privados com a finalidade de gerar resultados e otimizar o valor econômico de longo prazo para as empresas, organizações e para a sociedade.

Podem ser destacados alguns mecanismos de governança que, uma vez colocados em prática pelas organizações públicas e pelas Micro e Pequenas Empresas, permitem agregar valor na aplicação dos recursos públicos, atribuir maior transparência, garantir a conformidade das ações com as normas, reduzir riscos de não alcance de metas, além de melhorar a prestação de serviços à sociedade. O Tribunal de Contas da União exemplifica alguns desses mecanismos[161]:

- Conselhos representantes da sociedade civil: aumentam a possibilidade de participação da sociedade na gestão da coisa pública, como principal interessada;
- Planejamento organizacional: contribui para a alocação ótima dos recursos disponíveis e dá maior transparência, permitindo o controle pelos interessados;
- Comitês internos: facilitam o alinhamento dos vários gestores quanto a assuntos complexos e evitam conflitos;

161_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 025.068/2013-0. Acórdão nº 2.662/2015 – Plenário. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2622-42/15-P. Brasília, DF, 21 out. 2015.

- Excelência de pessoal e descentralização administrativa: são metas legais e são a base para que, por meio de flexibilidade, as organizações sejam eficazes e eficientes;
- Gestão de riscos: serve para reduzir o impacto negativo dos riscos sobre as metas organizacionais, por meio da adoção de controles internos, concebidos e implementados pelo próprio gestor;
- Publicação de planos, portfólios e resultados: as divulgações de planos (como o PPA e os Planos de Ação Global), portfólios (como a Carta de Serviços ao Cidadão) e resultados (como no caso do Relatório de Gestão) são instrumentos de transparência para a sociedade;
- Avaliações de desempenho individual e organizacional: são práticas fundamentais para a melhoria contínua da eficiência e da eficácia das organizações;
- Auditoria interna: é essencial para detectar precocemente riscos ainda não adequadamente tratados e fornecer à sociedade a certeza de que os controles internos são efetivos;
- Controle Externo: exercido pelo Congresso Nacional com apoio do TCU, é o meio pelo qual a sociedade poderá saber se aqueles que administram o Estado em seu nome estão de fato cumprindo as normas de conduta (legalidade), agindo no estrito interesse do povo brasileiro (legitimidade) e utilizando os recursos públicos nas alternativas que dão o melhor retorno à sociedade (economicidade).

Com tais mecanismos, a sociedade se beneficia pelo amadurecimento das organizações públicas e das Micro e Pequenas Empresas, tornando o Município mais sustentável. Além disso, é possível, ainda que por via de consequência, assegurar maior reconhecimento aos gestores e altos administradores municipais pelo valor agregado devido a sua atuação responsável.

1 COMITÊS GESTORES, DIVULGAÇÃO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL

BOA PRÁTICA_ Instalar Comitês Gestores Municipais, formar Câmaras Setoriais com a participação direta da população, visando estimular a inovação, o cooperativismo e o associativismo, e dar assistência técnica a produtores rurais – dentre outras, é uma boa forma de engajar a comunidade no projeto municipal de desenvolvimento.
Apresentar um vídeo na prefeitura e mensagens no rádio local, incentivando a participação em programas de produção e fornecimentos locais, pode ser uma forma simples e barata de dar publicidade ao projeto municipal.

2 CAPACITAÇÃO, INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO

BOA PRÁTICA_ Criar no plano diretor da cidade (ou se já existente, ampliá-lo) um polo industrial e tecnológico.

Pode ser uma boa estratégia, uma vez que o apoio e o acesso das Micro e Pequenas Empresas à tecnologia estimulam a cultura empreendedora e o desenvolvimento. Projetos como a implantação de uma incubadora de empresas e de agronegócio também podem dar muito certo.

Criar uma Secretaria Municipal de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, se já não houver, é uma excelente iniciativa para atenção especial às Micro e Pequenas Empresas.[162]

A prefeitura pode e deve investir na capacitação tecnológica de APL[163] e do setor industrial, identificando deficiências nos produtos e realizando parcerias com institutos de pesquisas, universidades, Sebrae, SENAI e SENAC.

Deve ainda capacitar os servidores que lidam com as contratações públicas, principalmente sobre a aplicação da LC 123 e os benefícios trazidos para o Município.

162_ Registre-se a iniciativa do Distrito Federal, que criou secretaria específica para microempresas e empresas de pequeno porte: DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.611, de 09 de agosto de 2011. Regulamenta no Distrito Federal o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais de que trata a Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, as Leis Complementares nº 127, de 14 de agosto de 2007, e nº 128, de 19 de dezembro de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**, Brasília, DF, 10 ago. 2011. "Art. 16. A Secretaria de Estado da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte do Distrito Federal criará ou apoiará programa de formação empresarial e incentivará e apoiará programa de inovação de tecnologias, processos e produtos, com a finalidade de fomentar a cultura empresarial, apoiar a competitividade e criar ambientes especializados de inovação nos mercados de bens, de serviços e de trabalho do Distrito Federal. §1º A Secretaria de Estado da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte do Distrito Federal será responsável pela implementação do programa de formação empresarial referido no caput, podendo realizar parcerias com instituições de ensino técnico e ensino superior ou com entidades de apoio a microempresas e empresas de pequeno porte, além de realizar convênios e outros ajustes com outros órgãos governamentais, para essa finalidade. §2º A Secretaria de Estado da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte do Distrito Federal será responsável, ainda, pela implementação do programa de inovação de tecnologias, processos e produtos referido no caput, por meio de incentivos a incubadoras de instituições públicas ou privadas de pesquisa ou de pesquisa e ensino superior, bem como por meio da instituição de incubadoras de empresas e de participação na instituição de parques tecnológicos, podendo realizar parcerias com agências de fomento, instituições científicas, tecnológicas e de ensino superior, entidades públicas de pesquisa, iniciativa privada ou outros órgãos governamentais. § 3º Beneficiar-se-ão deste programa empresas orientadas para a geração, difusão e aplicação de conhecimentos científicos e tecnológicos que proporcionem processos, bens e serviços inovadores. § 4º As novas empresas poderão se instalar por um período de até dois anos e se beneficiarão pela estrutura mobiliária, equipamentos eletrônicos e de telecomunicação, além de terem apoio jurídico e contábil. § 5º As normas e procedimentos para a aprovação de uma empresa para se instalar em uma incubadora apoiada por este programa, assim como seu funcionamento, serão regulamentados pela Secretaria de Estado da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte do Distrito Federal. § 6º A Secretaria de Estado da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte do Distrito Federal poderá solicitar áreas do Distrito Federal, desde que exista a disponibilidade, para a implantação do programa de desenvolvimento empresarial referido no *caput*."

163_ Arranjos Produtivos Locais.

BOA PRÁTICA_ Pré-qualificar bons produtos da localidade, atribuindo selo de qualidade, além de difundir e fortalecer marcas locais está no papel fiscalizador e regulador do Município. O Estado também pode assumir essa função.

Pode-se realizar licitação restringindo a participação às empresas que pré-qualificaram esses produtos. Um selo de qualidade do produto com a marca do Município ou do Estado pode alavancar muitos negócios para o empresário. Normatizar a certificação de qualidade dos produtos pode ser uma boa política municipal.

Procurar orientação do Sebrae, pois há muitas outras boas práticas que poderão ser implementadas.

3 REDUÇÃO DA BUROCRACIA

A burocracia é um imenso obstáculo para as Micro e Pequenas Empresas locais, portanto, facilite os processos de regularização, principalmente na abertura de novas empresas e registro de Microempreendedor Individual – MEI.

BOA IDEIA_ Entre as boas práticas podemos citar:

- conceder alvará de funcionamento provisório;[164]
- dar desconto de 50% no 10 alvará definitivo para as Micro e Pequenas Empresas locais;
- possibilitar o pedido de alvará e licença provisória via internet;
- permitir a sua instalação em imóveis habitacionais, desde que respeitadas as regras de urbanidade.

4 LIMITE DA RECEITA BRUTA ANUAL DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

FIQUE ATENTO_ Se as Micro e Pequenas Empresas assumir contratos governamentais e privados de valor acima dos limites legais para enquadramento, quando atingir esse limite, perderá os benefícios para as novas licitações. Poderá manter, no entanto, os contratos que

164_ A propósito, veja-se o disposto na Lei nº 4.611/2011 do Distrito Federal: "Art. 11. Exceto nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado alto e observadas as legislações urbanística e ambiental do Distrito Federal, quando existentes, os órgãos do Distrito Federal emitirão Alvará de Funcionamento Provisório, que permitirá o início de operação do estabelecimento imediatamente após o ato de registro. § 1º Atendidas as disposições do caput, poderá ser concedido Alvará de Funcionamento Provisório para as entidades preferenciais: I – instaladas em áreas desprovidas de regulação fundiária legal ou com regulamentação precária; II – em residência do microempreendedor individual ou do titular ou sócio da microempresa ou empresa de pequeno porte, na hipótese em que a atividade: a) não gere grande circulação de pessoas; b) tenha a concordância dos vizinhos lindeiros que sejam domiciliados nos imóveis, podendo essa concordância ser suprida pela prova de inabilitação dos imóveis; c) tenha anuência do condomínio, no caso de edifício destinado à habitação coletiva. § 2º Na hipótese de verificação posterior da existência de restrição à concessão do Alvará, este será sumariamente cassado, cabendo aos órgãos de Fiscalização providenciar a extinção da atividade no prazo de cinco dias úteis. Art. 12. O Alvará de Funcionamento Provisório será imediatamente cassado quando: I – no estabelecimento for exercida atividade diversa daquela autorizada; II – o funcionamento do estabelecimento causar danos, prejuízos, incômodos ou colocar em risco por qualquer forma a segurança, a saúde, a comodidade e a integridade física da vizinhança ou da coletividade; III – for verificada irregularidade não passível de regularização. Parágrafo único. O Poder Executivo definirá, no prazo de noventa dias a contar da publicação desta Lei, a metodologia e os parâmetros de referência para avaliação dos danos, prejuízos, incômodos e riscos de que trata o inciso II do caput deste artigo.

tiver assumido antes de atingir esse limite, como a fruição de imóvel cedido.[165]

5 TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE

FIQUE ATENTO_ O Município pode desenvolver a economia local se planejar bem suas contratações e der publicidade a esse planejamento.

O Município deve:

- instituir cadastro próprio de acesso livre, ou adequar os eventuais cadastros existentes para identificar as entidades preferenciais sediadas regionalmente com as respectivas linhas de fornecimento, de modo a possibilitar a notificação das licitações e facilitar a formação de parcerias e subcontratações;
- estabelecer e divulgar um plano anual das contratações públicas a serem realizadas, com a estimativa de quantitativo e de data das contratações;

165_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº TC 006.651/2012-7. Acórdão nº 1.172/2012. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 maio 2002. Licitações com participação de microempresas e empresas de pequeno porte: para o fim do uso do benefício de desempate constante do § 9º do art. 3º da Lei Complementar 123/2006 deverão ser somadas todas as receitas obtidas pela empresa pleiteante, inclusive as auferidas no mercado privado. O uso indevido de tal benefício implica fraude, justificante da aplicação da sanção da declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública.

- manter à disposição dos usuários, de forma presencial e pela rede mundial de computadores, informações, orientações e instrumentos, de forma integrada e consolidada, que permitam pesquisas prévias sobre o plano anual das contratações públicas;
- padronizar e divulgar as especificações dos bens e serviços a serem contratados, de modo a orientar as Micro e Pequenas Empresas para que adéquem os seus processos produtivos.[166]

Os Estados federados também devem seguir essas diretrizes práticas.

6 PARCERIAS ESTRATÉGICAS

BOA IDEIA_ Difundir uma cultura empreendedora na rede escolar, com o Sebrae e os cursos oferecidos pela instituição, além do SENAI, do SENAC, do SESC, do SENAT e do SENAR, investindo na distribuição de bolsas de estudos entre os interessados.

Realizar convênio com instituições que possam ministrar cursos sobre licitações, contratos, gestão e logística aos funcionários municipais, que poderão servir como multiplicadores, repassando o conhecimento recebido para as empresas locais.

Comprar vagas em cursos e eventos que incentivem pequenas empresas ou ministrem cursos em que esse tema seja abordado.

166_ Ver art. 18 da Lei nº 4.611/2011 do Distrito Federal e art. 2º do Decreto Federal nº 6.204/2007.

7 INCENTIVOS E BENEFÍCIOS

Uma prática que tem origem na Constituição Federal é edição de lei disciplinando "a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento" (§ 7º do art. 39 da CF/88).

Com essa medida, é possível à prefeitura utilizar a própria economia gerada pela eficiência nas contratações para capacitar e qualificar seus servidores, gerando, dessa forma, um círculo virtuoso para agregar valor à economia municipal.

A prefeitura pode, ainda:

- caso inexistam no Município empresas que possam satisfazer necessidades recorrentes da Administração, incentivar a criação de empresas que possam atender a essa demanda local e regional;
- reduzir o valor do Imposto Sobre Serviços ((ISS), sujeitando o benefício ao preenchimento de alguns requisitos como, por exemplo, manter pelo menos mais de um empregado regularmente registrado;
- incentivar a formação de consórcios com outras Micro e Pequenas Empresas para realizar licitações através do sistema de registro de preços;
- identificar a vocação econômica do Município e incentivar o fortalecimento das principais atividades empresariais de Micro e Pequenas Empresas relacionadas a ela, por meio de associação. Conceder descontos às Micro e Pequenas Empresas que pagarem os impostos em dia;
- diminuir o valor das taxas de Licença para Localização, de Fiscalização de Funcionamento, ou de licenças para o Comércio Ambulante, de Licença para Publicidade e de Licença para Ocupação de Solo nas Vias e Logradouros Públicos;

- sugere-se, ainda, que Administração Municipal reduza o valor das multas formais para empresas com receita bruta anual até certo valor, ou outorgue um desconto àquelas que se cadastrarem para participar em licitações, por exemplo;

- apoiar a criação e o funcionamento de linhas de crédito e microcrédito destinadas às Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e, especialmente, ao Microempreendedor Individual, operacionalizadas por meio de instituições financeiras públicas, privadas ou do terceiro setor;[167]

- divulgar programas de orientação e acesso ao crédito, com o objetivo de sistematizar as informações relacionadas a crédito e financiamento e disponibilizá-las às Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedores Individuais;

- dar à fiscalização municipal das Micro e Pequenas Empresas caráter preferencialmente de natureza orientadora, quando a atividade ou situação, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento.

BOA IDEIA_

- na obrigatoriedade de subcontratação de Micro e Pequenas Empresas, uma boa aplicação desse novo benefício é estabelecer que a subcontratação deve ser realizada com empresas locais ou regionais, em face da possibilidade inserida no art. 12, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993;

167_ DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.611, de 09 de agosto de 2011. Regulamenta no Distrito Federal o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais de que trata a Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, as Leis Complementares nº 127, de 14 de agosto de 2007, e nº 128, de 19 de dezembro de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**, Brasília, DF, 10 ago. 2011. Ver art. 29.

- dar preferência à aquisição de alimentos produzidos na localidade, respeitando a cultura e os hábitos alimentares regionais, é a melhor forma de valorizar as Micro e Pequenas Empresas locais, assegurando aos produtores um maior volume de negócios e, consequentemente, ampliando as oportunidades de geração de emprego e renda;[168]

8 SAZONALIDADE

FIQUE ATENTO_ É muito importante, na definição do objeto, estar atento à sazonalidade do produto.

Se os produtos são sazonais, o órgão deve ter política definida para enfrentar o ciclo: prazo de compra, de produção, de venda e de recebimento. Mediante um estudo da movimentação do produto sazonal, o órgão obterá um "histórico" e avaliará em qual momento se deve fazer a compra.

O programa de merenda escolar, por exemplo, deve adaptar o seu cardápio às especificidades locais ou regionais, às estações do ano e à sazonalidade

168_ Sobre aquisição de merenda escolar, importante citar a Lei Federal nº 11.947/2009, que determina que do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas – BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2009.
A Resolução nº 38/2009 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE contém dispositivo no mesmo sentido e acrescenta que na análise das propostas e na aquisição deverão ser priorizadas as propostas de grupos do município. Na hipótese de não se obter as quantidades necessárias, estas poderão ser complementadas com propostas de grupos da região, do território rural, do estado e do país, nesta ordem de prioridade – BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: **< http://www.fnde.gov.br>**. Acesso em: 20 dez. 2012.

das safras. Nota-se, aliás, que a qualidade dos alimentos oferecidos deve observar as normas municipais de avaliação, junto à Secretaria de Saúde. Geralmente as associações e cooperativas de produtores têm seus métodos e critérios aceitos pelos órgãos de controle para atestar a qualidade dos produtos fornecidos dentro da localidade.

9 PARCELAMENTO DO OBJETO

FIQUE ATENTO_ A forma de aquisição parcelada é a que mais favorece a Micro e Pequenas Empresas. Podem-se separar as aquisições por bairro e a entrega por dia.

Quanto maior o parcelamento e menor o prazo de entrega, melhor a qualidade do produto; por exemplo: comprando tomate para merenda escolar com prazo de entrega curto e uma boa fiscalização, ter-se-ão produtos mais frescos, com maior valor nutritivo e colhidos na hora. Numa região durante a safra do milho, a merenda pode ser feita a partir de derivados desse grão, como a pamonha e suas variações.

A licitação para fornecimento de pães, gás, carne, frios e alimentos estocáveis, por exemplo, pode ser dividida em itens por setores, para entrega diretamente nas escolas do Município. Na prática ficaria assim:

- Item 1 – fornecimento de cada produto para as escolas do bairro “a”;
- Item 2 – fornecimento de cada produto para as escolas do bairro “b”;
- Item 3 – fornecimento de cada produto para as escolas do bairro “c”;
- Item 4 – fornecimento de cada produto para as escolas do bairro “d”;

E assim sucessivamente...

Ao parcelar o objeto desse modo, aumenta-se a possibilidade de a Micro e Pequenas Empresas ser vitoriosa em um item; ao mesmo tempo, reduzem-se as quantidades em estoques, os custos de logística e movimento de descentralização do que quando feitas as aquisições em grande escala e centralizadas com transporte a cargo da própria Administração.

Ao definir o objeto, leve em conta os produtos produzidos localmente que possam satisfazer as necessidades da Administração local. Faça pesquisas sobre a agricultura local e os bens e serviços produzidos por pequenas empresas.

Para operar o princípio do parcelamento do objeto em benefício das Micro e Pequenas Empresas, o administrador pode:

- instituir a cota reservada para Micro e Pequenas Empresas, prevendo que até 25% de objeto divisível (dentro do mesmo item) será adjudicado para Micro e Pequenas Empresas;
- considerar a totalidade da compra, obra ou serviço – art. 8º da Lei nº 8.666/1993. Por exemplo, equipar um auditório, construir um edifício ou fazer a manutenção de computadores. Em princípio, não é uma boa prática para implementar o uso de poder de compras do Município em relação às Micro e Pequenas Empresas, já que dificilmente as empresas poderão competir no mercado. Tratando-se de obra ou serviço divisível, entretanto, o edital poderá exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;
- à luz dos critérios técnicos disponíveis, dividir o objeto. Por exemplo, equipar um auditório: a aquisição de cadeiras é um item que pode ser, tecnicamente, parcelado em tantos lotes quantos forem os quantitativos de cadeiras. Construir um edifício: terraplanagem

do solo é um item; instalação de ar-condicionado é outro item. Manutenção de computadores: cada conjunto de computadores de um mesmo órgão no local é um item; cada conjunto de impressoras de um mesmo órgão no local é um item. Essa é uma boa prática para ampliar a participação das Micro e Pequenas Empresas, uma vez que dividindo a licitação em itens, as empresas poderão participar com mais facilidade; e

- à luz dos critérios econômicos, juntar ou não o parcelamento; a aplicação do critério econômico deve visar ao aproveitamento dos recursos do mercado local, à ampliação da competitividade e às vantagens da economia de escala, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993. Por exemplo: juntar computadores e impressoras, porque a separação não amplia a competitividade. A manutenção dos computadores pode ser feita por lotes, considerando a marca e a localidade onde estão instalados. Esse critério poderá ser usado para fortalecer a economia local se, no Município ou em Municípios vizinhos, as Micro e Pequenas Empresas puderem prover a demanda, sozinhas ou em consórcio.

Pode ocorrer, no entanto, que o parcelamento ao lado da vantagem de ampliar a competição e reduzir custos externos aumente o custo interno da gestão. Isso ocorre com frequência quando se contrata uma grande empresa para muitos serviços e depois, em outros processos licitatórios, contratam-se várias empresas. No começo, há inclusive dificuldades de coordenação e controle de várias empresas. Contudo, lembre-se que a configuração da contratação que favorece o desenvolvimento econômico local também é vantajosa para o Município, embora possa produzir aumento de custos de gestão.

Uma das formas de superar essa falta de coordenação é contratando uma Micro e Pequenas Empresas para o gerenciamento, um auxiliar das atividades. É a chamada “quarteirização”. Esse serviço seria licitado e a empresa contratada coordenaria as empresas de terceirização,

auxiliaria a fiscalização de execução, orientaria as outras empresas na parte da documentação e controladoria de documentos. De certo modo, a própria Lei de Licitações autoriza a contratação desse auxiliar dos gestores de contratos.[169]

10 PROJETO BÁSICO - PADRONIZAÇÃO

Lembre-se que o artigo 12 da Lei nº 8.666/1993, dispõe que, no projeto básico, a Administração pode optar pelo emprego de mão de obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para a execução, conservação e operação.

Pode-se ainda padronizar os projetos de obras relativos a escolas, parques, bibliotecas, etc., de forma a baratear os custos. É o que recomenda o art. 11 da Lei nº 8.666/1993.

11 ESTIMATIVA DE PREÇOS

FIQUE ATENTO_ Sempre que possível, as compras deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública local, conforme o disposto no inciso V do artigo 15 da Lei nº 8.666/1993.

169_ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. "Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição."

Todo ajuste a ser celebrado pela Administração exige prévia estimativa de custo, estabelecendo a Lei expressamente o seguinte:

A) art. 6º, IX, f – o projeto básico, exigível para obras e serviços, deve conter o orçamento detalhado, do custo global à obra,[170] fundamentado em quantitativos de serviços171 e fornecimentos propriamente avaliados;

B) art. 7º, § 2º, II – as obras e serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

C) art. 40, § 2º, II – constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante, o orçamento estimado em planilhas[172] de quantitativos[173] e preços unitários.

BOA PRÁTICA_ O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP editou em 2014 a IN 05/2014, tratando da pesquisa de preços em mercado, disponibilizando ainda em seu site o Manual da Pesquisa de Preços.
Ainda outro exemplo de boa prática, foi a regulamentação dos padrões e critérios estabelecidos nessa Instrução Normativa pelo Ministério da Justiça, por meio da Portaria nº 80, de 22 de janeiro de 2016[174].

170_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 925.718/1998-0. Decisão nº 412/1999 – Plenário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 jul. 1999.

171_ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Processo nº 1.526/1993. Decisão nº 1.457/1996. **Diário Oficial [do] Distrito Federal**, Brasília, DF, 25 mar. 1996.

172_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº TC 018.728/1995-2. Decisão nº 148/1996 – Plenário. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 abr. 1996; Processo TC nº 500.117/1996-9. Decisão nº 97/1997 – Plenário. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 abr. 1997.

173_ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 550.173/1996-0. Acórdão nº 518/1998 – 1ª Câmara. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 ago. 1998; Processo nº TC 000.988/1999-5. Decisão nº 621/1999 – Plenário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília**, DF, 20 set. 1999.

174_ BRASIL. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**; DOU nº 17, de 26 jan. 2016. Seção 1, pág. 10, Poder Executivo, Brasília, DF.

12 MODALIDADE DE LICITAÇÃO

FIQUE ATENTO_ Os benefícios do tratamento diferenciado e favorecido, previstos nos artigos 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006, não têm aplicação no tipo "melhor técnica". A redação da norma deixa claro que o fator preponderante para a sistemática do favorecimento e a escolha do vencedor é o critério preço.
Logo, esses artigos 44 e 45 são de aplicação imediata para o caso da modalidade pregão. No caso do tipo "técnica e preço", o art. 5º, § 8, do Decreto nº 8.538/2015, estabeleceu que o empate será aferido levando em consideração o resultado da ponderação entre a técnica e o preço na proposta apresentada pelos licitantes, sendo facultada à microempresa ou empresa de pequeno porte melhor classificada a possibilidade de apresentar proposta de preço inferior, nos termos do regulamento".

O Decreto nº 5.504/2005 exige a utilização do pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica, quando as contratações forem realizadas em decorrência de convênios, instrumentos congêneres ou consórcios públicos. Sugere-se o uso do pregão presencial, somente mediante ato devidamente justificado e motivado, em face do favorecimento imposto pela Lei Complementar nº 123/2006 às Micro e Pequenas Empresas, que normalmente dispõem de menos recursos em tecnologia da informação – TI.

O uso dos meios eletrônicos na licitação é uma tendência irreversível, mas enquanto o desenvolvimento tecnológico desejado não chega ao local, de forma a capacitar as Micro e Pequenas Empresas, o Município poderá, paralelamente, proporcionar meios de qualificar as Micro e Pequenos Empresas para utilizarem o pregão eletrônico; pode ainda promover treinamentos e disponibilizar espaço

público, onde os licitantes poderão utilizar-se de computadores da própria prefeitura, e assim participarem de licitações *online*.

A abertura de linhas de crédito para compra de computadores a preços populares também é uma boa ideia. Assim, em um futuro próximo, todos os licitantes locais poderão estar aptos a participar de licitações por pregão eletrônico.

Quando o Município estiver empregando recursos federais, por força do Decreto nº 5.504/2005, deverá utilizar a modalidade de pregão para compra de bens e serviços comuns. Se não for utilizar a forma eletrônica de pregão, deverá justificar o fato no processo, conforme determina esse mesmo decreto. Uma das justificativas é que a forma presencial favorece a Micro e Pequenas Empresas local e essa diretriz é um dos fundamentos da Lei Complementar nº 123/2006.

13 ELABORAÇÃO DE EDITAIS

FIQUE ATENTO_ É corrente na Administração Pública o hábito de copiar editais anteriores; tal prática valoriza a experiência, mas não enriquece a rotina. O correto é que o órgão faça uma análise de instrumentos convocatórios anteriores e semelhantes, porém, adapte a cada caso, concretamente, suas características e peculiaridades.

BOA PRÁTICA_ É recomendável ao Município a adoção de regras de governança que estabeleça a revisão periódica dos seus editais de licitação. Ordinariamente, uma vez por semestre. Extraordinariamente, toda vez que ocorrer uma mudança na legislação.

É recomendável elaborar editais e cartas-convite padronizados das modalidades, tipos e objetos mais utilizados pela Administração Municipal, previamente aprovados pela assessoria jurídica, de forma a reduzir prazos da fase interna de licitação.

A existência de um bom canal de comunicação entre o órgão requisitante e o órgão licitador, para que este elabore termo de referência, projeto básico, ou seja, uma boa descrição do objeto, é imprescindível para que se conheçam as características do objeto da contratação.

A experiência tem revelado que é mais prático, antes de elaborar o edital, proceder à elaboração de minuta do contrato. Essa aparente inversão facilita muito a elaboração do ato convocatório e reduz as disposições do edital, aumentando a clareza nas regras da convocação.

Uma das características do pregão é que os licitantes, ou seus representantes, podem fazer lances. No caso do pregão em sua forma presencial, para evitar contratempos, o edital deve apresentar anexo um modelo de credenciamento a ser preenchido pela empresa licitante, dispondo, inclusive no edital, se será exigido ou não o reconhecimento de firma em cartório e os poderes para dar lance e assinar contrato. Claro que o licitante pode não querer credenciar o seu representante para oferecer lances.

Já para o pegão em sua forma eletrônica, os licitantes deverão ser previamente credenciados perante o provedor do sistema eletrônico utilizado; nesse caso, o edital deverá fornecer os caminhos a serem seguidos pelo licitante para obter seu credenciamento, chave de identificação e senha pessoal para acesso ao sistema.

O edital deve conter modelo da auto declaração de enquadramento de Micro e Pequenas Empresas; essa é a forma mais simples de verificar o atendimento aos requisitos legais.

O Sebrae pode criar no seu portal eletrônico um módulo para divulgação de editais e cartas-convite, discriminando os certames nas várias regiões do país, de acordo com objetos a serem licitados.

14 LISTAS DE VERIFICAÇÃO – CHECK-LIST

Boas práticas foram implantadas no Governo Federal tanto pela Advocacia Geral da União (AGU) como pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). O primeiro criou modelos de edital e divulgou no portal; o segundo criou check-list (lista de verificação). Essas ferramentas foram propostas em 1994 por um dos autores desta cartilha em 1995, quando integrava o Ministério Público.

Trata-se de instrumentos simples e muito eficazes primorosamente elaborados por esses dois órgãos AGU, em 2011, e MP, em 2016, e servem de modelo inclusive para as demais esferas de governo. [175]

Outros órgãos implantaram uma lista de verificação para finalizar parte do processo. É uma ideia simples, tal como ocorre com um avião antes da decolagem, quando nada pode ser esquecido, cada item é verificado. São *check-list*.

Na esfera federal foram editados dois *check-list* do pregoeiro, um para o encerramento da fase interna; antes da publicação do edital e outro para antes da adjudicação nele, expressamente está previsto como item a ser verificado se foi prevista a aplicação dos benefícios dispostos nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, e seu regulamento, o Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015.[176]

175_ Disponíveis para download em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/165232>

176_ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/SEGES. Orientação Normativa nº 02, de 24 de junho de 2016. Anexo I. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 jun. 2016.

BOA PRÁTICA_ Que tal inserir nessas listas o dever do pregoeiro de verificar se o tratamento diferenciado em favar da pequena empresa e microempresa foi cumprido tal como determinam os art. 42 a 49 da Lei Complementar 123, com redação dada pela Lei Complementar 147 de 2016? O governo federal já se antecipou nessa iniciativa e já alterou os dois checklist.
A boa prática que se recomenda é implantar checklist e não esquecer do tratamento diferenciado que deve ser dado a pequena e microempresa.

15 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Em princípio, a prefeitura não deve aderir às atas de outros entes como "carona", embora não exista vedação legal. Mas, a Prefeitura poderá aderir às atas de registro de preços de outros entes em que as licitantes vencedoras foram empresas municipais locais.

O Município pode estimular as empresas a produzirem bens, ou especializar-se em executar serviços de natureza corrente, suscetíveis de serem adquiridos por outros entes da federação pelo sistema de registro de preços.

As empresas que vencerem licitações em sistema de registro de preços sediadas no Município e, por essa razão, aumentarem a sua força de trabalho, poderão ter suas alíquotas de impostos ou valores de taxas municipais reduzidas.

Incentivar consórcios de empresas sediadas no Município, ou em Municípios vizinhos, pode ser um bom mecanismo para aumentar a capacidade de fornecimento para as prefeituras.

16 CREDENCIAMENTO E CADASTRO

A expressão credenciamento no âmbito das contratações públicas pode ter dois sentidos. Ora aparece como forma de contratação direta por inviabilidade de competição pela contratação de todos os interessados; ora como ato pelo qual determinada pessoa se apresenta no certame licitatório como outorgada para a prática de certos atos na licitação (oferecer lances no pregão ou assinar o contrato, por exemplo).

Como visto, a prefeitura poderá utilizar-se de credenciamento – forma de contratação direta – para contratar serviços de saúde, transporte escolar, serviços de advocacia para pequenas causas, professores para cursos específicos etc.

No que tange ao cadastro:

A) de modo a estimular a participação das Micro e Pequenas Empresas em licitações da prefeitura, evitando apresentação da documentação exigida em cada licitação, deve-se organizar cadastro junto à comissão permanente de licitações. Uma vez cadastrada, a Micro e Pequenas Empresas deverá apresentar apenas certidão de regularidade cadastral do Município;

B) o próprio órgão deve encarregar-se de manter atualizado o cadastro das Micro e Pequenas Empresas;

C) no tocante aos requisitos constitucionais, ou seja, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Previdência Social, o órgão poderá realizar consulta eletrônica diretamente nos sites oficiais para verificar certidões e documentos disponíveis em meio digital; com isso reduz a burocracia e auxilia a Micro e Pequenas Empresas.

17 CONTRATO COM A MICRO E PEQUENA EMPRESA

A assinatura de contrato poderá, em determinados casos, ocorrer de forma imediata e contínua ao término da licitação.

No caso do pregão, basta que nenhum licitante tenha manifestado interesse em recorrer. Desse modo, o edital deverá impor que o credenciado tenha poderes expressos para assinar o contrato, sendo facultativo o credenciamento para fazer lances. Recomenda-se que o documento de credenciamento outorgue esses poderes ao representante legal para tornar mais ágil a formalização do contrato.

FIQUE ATENTO_ As Micro e Pequenas Empresas não gozam de nenhum privilégio em relação à execução contratual. Assim, fiscalizar e exigir que todas as obrigações contratuais sejam cumpridas pelas Micro e Pequenas Empresas para que a finalidade pública seja integralmente atingida é um dever inafastável do administrador municipal.

Receber os valores referentes aos serviços prestados, produtos entregues ou obras realizadas é um direito do contratado. Na maioria dos órgãos público esse procedimento ocorre sem contratempos. Mas há exceções.

ROTEIRO PRÁTICO_ Por esse motivo este trabalho abre um item específico para tratar sobre o assunto. De forma simples:

- após executar a parcela que garante pagamento, ou seja uma etapa ou evento, a empresa deve procurar o fiscal ou gestor do contrato para que ateste a execução;
- o atesto pode ser dado inserindo-se essa palavra na fatura ou nota fiscal, com nome legível, cargo e matrícula do servidor;
- em alguns órgãos o atesto se faz em documento próprio com mais formalidades;
- a lei de licitações e contratos não define esse prazo para contratações simples, podendo-se exigir prazo de cinco dias úteis;
- para alguns casos, o prazo para recebimento provisório deve ser de no máximo 15 dias[177]; em obras, deve ser de no máximo de 90 dias para recebimento definitivo;
- o empresário tem direito de obter o atesto do que realizar. No entanto, se fez só parte do que era devido pode obter o atesto parcial ou a glosa[178] da fatura. Pode, mas não há dever da Administração receber menos;
- o atesto torna exigível o pagamento e o direito de exigir pela Lei de Licitações e Contratos deve ser satisfeito de modo impessoal, ou seja não pode o servidor escolher quem vai pagar;
- a impessoalidade foi garantida por lei quando foi determinado[179] que a ordem de pagamento se fez de acordo com a ordem cronológica. Assim, a tesouraria deve pagar primeiro quem tem a data do atesto mais antiga.

177_ Art.73, inc. I, da Lei 8.666/1993.

178_ Glosar é ordenar a redução do valor devido. Por exemplo ao invés de fazer 30 metros de cortina, só fez 28; haverá o atesto de 28 e glosa de dois.

179_ Queira confrontar o art. 5º da Lei de Licitações e Contratos.

Essa é a regra geral. Porém para a Micro e Pequenas Empresas, há duas regras que permitem o tratamento diferenciado e ainda mais vantajoso.

O primeiro é quando a fatura tem valor inferior a R$ 8.000,00 (oito mil reais) o prazo para pagamento é por lei de no máximo cinco dias uteis. Para as agências executiva, para as empresas públicas e para sociedades de economia mista esse dever se estende as faturas de até R$ 16.000,00 (dezesseis mil reais); portanto, a prática do administrador é cumprir estritamente a norma do artigo 5º, § 3º da Lei nº 8.666/1993: realizar o pagamento de valores até o limite previsto no art. 24, inc. II, em até cinco dias da apresentação da fatura.

BOA PRÁTICA_ Na esfera federal já vigora uma nova regra mais vantajosa. A IN nº 02/16, da SEGES/MP, que possibilita a Administração alterar a ordem de pagamento para pagar antes uma Micro e Pequenas Empresas. Cientes de que o fluxo de caixa desse segmento empresarial é mais frágil o Governo Federal aproveitou uma exceção da lei que permite alterar a ordem do pagamento por motivo de interesse público.[180] Trata-se como visto de norma do Governo Federal que já é aplicável as demais esferas quando utilizam recursos federais. Eis, portanto, boa prática a ser seguida.

180_ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 02, de 6 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 dez. 2016" Art. 5º A quebra da ordem cronológica de pagamentos somente ocorrerá quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente. § 1º - Consideram-se relevantes razões de interesse público as seguintes situações: I - grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública; II - pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte e demais beneficiários do Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato".

18 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Uma boa prática de gestão é a adoção das contratações públicas sustentáveis, além do tratamento favorecido para as Micro e Pequenas Empresas. Afinal, garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dever do cidadão e do gestor público.[181]

Contratações públicas sustentáveis são aquelas que incorporam requisitos de sustentabilidade ambiental nas especificações de bens, contratação de serviços e de obras.

No âmbito federal há algumas normas que podem auxiliar os Municípios e os Estados a implantarem a sistemática de prever aspectos de sustentabilidade ambiental nas suas licitações, como, por exemplo: a Instrução Normativa nº 01/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Resolução nº 103/2012 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

Para ajudar na defesa do meio ambiente, nas contratações podem ser adotadas algumas medidas como compra de produtos reciclados, atóxicos ou biodegradáveis; não adquirir produtos danosos ao meio ambiente, como aquisição de lâmpadas econômicas ou de LED.

Nas contratações de serviços, pode-se prever nos editais, por exemplo, que os contratados adotem medidas para evitar o desperdício de água e de energia elétrica; promovam a separação de resíduos recicláveis; e que forneçam equipamentos de segurança para os empregados.

181_ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 1988. Art. 225.

19 O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - RDC, E SEU ALCANCE NO UNIVERSO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Os investimentos internacionais de grande porte costumam ser dirigidos a economias mais estáveis, onde as regras de mercado e a segurança do regime capitalista estão assentadas há vários séculos. Nesse cenário, o Brasil já apresenta desvantagem, mas vivenciamos, há poucas décadas, expressiva estabilidade econômica.

Num panorama conturbado e de contexto constitucionalmente duvidoso nasce a Lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011,[182] que instituiu no país o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, com o objetivo específico de viabilizar a execução das obras de infraestrutura destinadas aos eventos Copa do Mundo FIFA de 2014 e Jogos Olímpicos Rio de 2016.

Dentre outros aspectos que merecem atenção, no 1º artigo da referida lei pode-se encontrar as expressões "obras de infraestrutura" e "de contratação de serviços". A aplicação do conectivo "e", da forma como foi colocado, ainda permite a separação dos períodos, situação em que todas as obras de infraestrutura em aeroportos, distantes até 350 km das cidades sedes dos eventos esportivos, estariam abrangidas pela possibilidade do uso do RDC. O mesmo conectivo permite que a conjugação dessa destinação seja dada a aeroportos para os dois períodos anteriores, se tratando tanto de infraestrutura como serviços. Deve, pelo processo lógico, prevalecer a primeira interpretação, ou seja: podem ser contratadas as obras e os serviços de infraestrutura dos aeroportos e demais obras na região indicada. Certamente, não é razoável concluir que a estrada destinada ao acesso ao aeroporto fique excluída do regime diferenciado.

182_ BRASIL. Lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; [...]. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 ago. 2011, edição extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2013.

Nesse cenário, o RDC se apresenta às Micro e Pequenas Empresas como um impulsionador econômico, vez que com o maior volume de movimentação de renda durante o evento, e sua herança posterior, oportunizam-se situações onde as Micro e Pequenas Empresas se enquadram, a exemplo das transformações na área da construção civil e, principalmente, no eminente crescimento turístico que os eventos esportivos trarão ao País.

Na execução de serviços de hotelaria, alimentação, vestuário, varejo, agronegócios, construção civil – e até mesmo na área da tecnologia, com o desenvolvimento de *softwares* – a importância de uma adequada qualificação para as Micro e Pequenas Empresas é perceptível e claramente necessária, mas caminha na contramão com o curto tempo que resta para o início dos eventos.

Prevalece no RDC, regras, **regras** oriundas da LC 123, em especial:

A) destinar o regime de exclusividade à participação de Micro e Pequenas Empresas nas contratações cujo valor do item seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

B) possibilitar aos licitantes a subcontratação de Micro e Pequenas Empresas;

C) estabelecer cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de Micro e Pequenas Empresas, em certames para a aquisição de bens de natureza divisível.

A título de exemplo, a pedido do Sebrae, a Fundação Getúlio Vargas desenvolveu um mapeamento das possibilidades de negócios por ocasião da Copa de 2014 e catalogou mais de 930 oportunidades diversificadas para as Micro e Pequenas Empresas.[183] Trata-se de um cenário memorável de hipóteses de desenvolvimento.

É fato que o RDC foi concebido inicialmente para atender as obras dos jogos esportivos, mas já ocorreram importantes extensões de alcance da

183_ Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/customizado/sebrae2014/sebrae-2014/oportunidades>.

norma, tais como para o desenvolvimento das obras do PAC[184] e para as obras de dragagem,[185] de ensino[186] e de saúde[187], para ações voltadas para as políticas de segurança pública dos entes federativos e para melhoria da mobilidade urbana ou ampliação da infraestrutura logística[188], além de ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação[189].

O referido desenvolvimento será visto ainda em outras vertentes nacionais, como na exploração do pré-sal e no crescente investimento em infraestrutura de transportes.

20 CASOS DE FRAUDE

Não há lei que impeça a desonestidade. É inevitável que pessoas não comprometidas com os valores sociais consagrados na Constituição Federal busquem tirar proveito pessoal e ilegítimo.

Nesse ponto em particular, a LC 123/2006 procurou evitar a proliferação de Microempresas constituídas para fraudar ações do poder público. Assim é que no art. 3º, § 4º e no art. 56 a norma foi bem elaborada, mas desatendida.

Apesar disso, desde 2014 está em vigor a chamada Lei Anticorrupção[190] criada para combater atos lesivos contra a administração pública,

184_ BRASIL. Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012. Altera a Lei nº 12.462 de 4 de agosto de 2011. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, 19 jul. 2012.

185_ *Ibidem*.

186_ BRASIL. Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012. Altera a Lei nº 12.462 de 4 de agosto de 2011. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, 4 out. 2012.

187_ BRASIL. Lei nº 12.745, de 19 de dezembro de 2012. Altera a Lei nº 12.462 de 4 de agosto de 2011. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, 20 dez. 2012.

188_ BRASIL. Lei nº 13.190, de 19 de novembro de 2015. Altera a Lei nº 12.462 de 4 de agosto de 2011 entre outras. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil** - edição extra, 20 nov. 2015.

189_ BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Altera a Lei nº 12.462 de 4 de agosto de 2011 entre outras. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, 12 jan. 2016.

190_ BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, 2 ago. 2013.

praticados por empresários, com a responsabilização objetiva de qualquer tipo de empresa, inclusive as Micro e Pequenas Empresas, pela prática de tais atos lesivos. Caso ocorra, poderá resultar na aplicação de penalidades administrativas como multa, ou mesmo na aplicação de perda de bens, na suspensão das atividades, na proibição de receber incentivos governamentais e no fechamento da empresa, no âmbito do processo civil.

Em 2015, ao regulamentar a Lei Anticorrupção pelo Decreto nº 8.420/2015[191], dentre outros procedimentos, o Governo Federal apontou um caminho para prevenir eventuais atos de corrupção incentivando a instituição de um programa de integridade no âmbito das pessoas jurídicas com mecanismos e procedimentos que devem ser adotados pelas empresas, como: análise e gestão de riscos, auditoria, utilização de códigos de ética, incentivo a denúncias de irregularidades, dentre outros.

BOA PRÁTICA_ A Controladoria-Geral da União (atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle) e a Secretaria da Micro e Pequena Empresa publicaram a Portaria Conjunta nº 2.279/2015[192] contendo parâmetros mais simples e de fácil compreensão pelos empresários das Micro e Pequenas Empresas. São eles:

1) Comprometimento da direção da empresa;
2) Adoção e implementação de padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos;
3) Treinamentos e divulgação do programa de integridade;
4) Registros contábeis confiáveis;

191_ BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, 19 mar. 2015.

192_ BRASIL. Portaria Conjunta nº 2.279, de 9 de setembro de 2015. Dispõe sobre avaliação de programas de integridade das microempresas e empresas de pequeno porte. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, 10 set. 2015.

5) Controles internos que assegurem a elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras;

6) Procedimentos para prevenção de fraudes e irregularidades em licitações, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público;

7) Medidas disciplinares;

8) Procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades e correção de danos;

9) Transparência na doação a candidatos e a partidos políticos.

Cada Micro e Pequenas Empresas deve estabelecer o próprio programa de integridade, moldando-o às necessidades da empresa depois de identificar, analisar e avaliar os riscos e vulnerabilidades de seu negócio.

O Tribunal de Contas da União, paradigma federal do controle externo, instituiu processo próprio para apurar os casos de fraude, especialmente os praticados por empresas que foram constituídas como Micro e Pequenas Empresas e aumentaram a arrecadação pelo tratamento diferenciado nas licitações. A fraude, nesse caso, consistiu em ultrapassar a receita bruta estabelecida em lei para fruição do tratamento diferenciado e continuar a autodeclarar-se empresa de pequeno porte. Em razão de fraudes dessa natureza, aquele Tribunal aplicou severas penas, inclusive a de declarar inidônea, acarretando o impedimento para participar de licitações e firmar novos contratos.

21 CASOS DE SUCESSO

O avanço econômico dos municípios, dada a internalização de suas práticas comerciais, políticas e de desenvolvimento passam sem desvios nos pequenos negócios da região. Agentes políticos e políticas públicas que

fomentam a evolução das Micro e Pequenas Empresas ajudam, a construir uma nação de economia consolidada e estável.

A difícil função de empreender é o único caminho efetivo e seguro para o desenvolvimento. Para os Municípios, o empreendedorismo se apresenta como um instrumento de políticas públicas e de inclusão social e produtiva. A partir da LC 123/2006, no Brasil, o fomento ao empreendedorismo passou a ter um símbolo: a Micro e Pequena Empresa.

Essa parceria, nos dias atuais, trouxe alguns bons frutos, com objetos de destaque e seguidores.

21.1. Projeto "Desenvolver Itabira"

O Município de Itabira/MG, historicamente dependente da mineração, desenvolveu importante projeto que fomentou a participação dos pequenos negócios locais nas contratações públicas. Partindo da ideia de tornar mais ágeis as contratações do Município, eliminando barreiras e gargalos do processo, os trabalhos derivaram para o fomento à participação das Micro e Pequenas Empresas nas licitações, alinhado à uma nova política de desenvolvimento dos pequenos negócios locais como uma forma de geração de emprego e renda, de valorização do empreendedorismo e, consequentemente, de melhoria da qualidade de vida da população.

A Lei Municipal nº. 4.672, de 15 de abril de 2014, regulamentou as aquisições públicas no âmbito municipal e trouxe, em síntese, a utilização do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC,, a adoção do princípio do menor-melhor preço, a inversão de fases nas licitações, a unificação de recursos e redução da documentação exigida nas licitações; também se investiu no cadastramento de empresas do Município, com equipes móveis visitando os pequenos fornecedores (Cadastro Pró-ativo). Os benefícios da Lei Complementar 123 foram garantidos aos pequenos negócios nas licitações municipais, tais como as compras exclusivas, habilitação tardia, cotização obrigatória de até 25%, aquisições por dispensa em razão do

valor, benefício de se pagar até 10% a mais às ME ou EPPs locais, entre outros. Outras estratégias, como a adoção de cláusulas de perímetro e o pagamento prioritário para pequenos negócios fizeram parte do cotidiano do projeto.

O efeito foi percebido alguns meses após. Naquele ano, o quando foi divulgado o índice Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, ficou demonstrado que o setor da indústria de mineração sofreu a mais amarga das recessões, com desempregos em massa, maiores que em qualquer outra cidade brasileira. A boa notícia veio com o resultado do setor de comércio e serviços: estes superaram o balanço de emprego, sendo pioneiramente o maior empregador da cidade e sustentador da economia local.

Outros resultados de destaque, ao final de um ano de projeto, foram: queda no tempo médio de licitação da prefeitura de 199 para 60 dias; significativo salto da fatia de compras públicas realizadas no comércio local, de 15% para 61,1%, com injeção de quase R$ 80 milhões a mais no comércio local; e ainda um percentual de Micro e Pequenas Empresas vencedoras das licitações municipais de 78,57%.

21.2. Merenda que vem do campo

A cidade de Pesqueira, no sertão pernambucano, implantou um projeto inovador na área de incentivo às Micro e Pequenas Empresas. A prefeita decidiu enriquecer a merenda escolar com alimentos fornecidos por produtores locais. O resultado, além da melhoria na merenda, foi a abertura de novas oportunidades para os agricultores familiares das redondezas.

A prefeita fez parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, que passou a comprar os alimentos excedentes. Em vez de políticas assistencialistas, ela incentivou o empreendedorismo rural. A venda direta, sem intermediários, aumentou o faturamento dos agricultores. No final, todos ganharam: as crianças passaram a se alimentar melhor, os

empresários lucram mais e o município teve crescimento substancial nos índices de renda da população.

21.3. Oportunidade para os pequenos

No município de Tanguá, localizado no Rio de Janeiro, cuja economia é movida pelos empreendedores locais, as Micro e Pequenas Empresas acabaram se tornando as principais fornecedoras do governo local. Desde 2007, essas empresas entram e ganham as disputas licitatórias, oferecendo produtos e serviços de qualidade a preços competitivos.

Para atender à demanda gerada pelo incentivo às Micro e Pequenas Empresas, a prefeitura investe na Escola Profissionalizante de Tanguá, com duas turmas por semestre letivo, que oferece diversos cursos profissionalizantes. Mais de 700 pessoas foram qualificadas para atuar nas Microempresas e nas Empresas de Pequeno Porte do município.

21.4. Vitória nas licitações

No interior do Piauí tem-se caso de destaque no apoio às Micro e Pequenas Empresas. A aplicação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa em Cajazeiras do Piauí possibilitou a vitória de empreendedores individuais nas licitações da prefeitura. O prefeito investiu em capacitação profissional e concedeu incentivos fiscais aos empresários.

A empreitada deu resultado. O índice de empregos subiu vertiginosamente após os empresários terem acesso aos processos licitatórios. As compras públicas em empresas locais aumentaram quase 200% em dois anos. Passou de R$ 95 mil em 2009 para R$ 280 mil em 2011.

Por ser um município pequeno, com cerca de 3 mil habitantes, os empreendedores individuais dão conta da demanda e conseguem vender seus produtos para a prefeitura. Foi criado o Programa de Implantação de

Pequenas Hortas Comunitárias e o Projeto de Avicultura, em parceria com o Sebrae/PI. A prefeitura incentivou ainda a criação de grupos de geração de empregos e renda, a exemplo da fabricação de produtos de higiene e limpeza, bijuterias e aproveitamento do lixo doméstico.

21.5. Investimento na qualificação

O município de Matupá, no Mato Grosso, investiu na capacitação para incentivar as Micro e Pequenas Empresas a participar das licitações. O prefeito apurou que muitas empresas não possuíam documentos regularidade fiscal e desconheciam regras para tornarem-se fornecedoras do município.

Após as oficinas promovidas, 89% dos fornecedores da prefeitura são Micro e Pequenas Empresas e empreendedores individuais. Com o crescimento, o comércio local foi positivamente afetado. Houve surgimento de novos empreendedores individuais, Micro e Pequenas Empresas, fator que resultou em crescimento no emprego. O governo local criou o chamado Centro de Atendimento Empresarial, onde interessados podem se informar sobre procedimentos de como abrir uma empresa, linhas de crédito, incentivos fiscais e capacitações.

A cidade, que era conhecida pelas carvoarias, passou a ser destaque pelo apoio aos empreendedores.

21.6. Comunicação digital em favor dos empresários

O Município de São Sebastião do Paraíso, em Minas Gerais, possui um exemplo simples, porém efetivo, de parceria com as Micro e Pequenas Empresas. Foi implantado um sistema em que os empresários interessados em vender para o governo podem se cadastrar para receber notificações via e-mail dos processos licitatórios. Dessa forma, fornecedores locais e regionais são avisados automaticamente sobre certames de seu interesse.

A iniciativa pioneira recebeu mais de 2.500 inscrições de interessados em apenas duas semanas de lançamento do serviço. Para participar do projeto, as empresas que se enquadram no perfil (EPP, ME e EI local ou regional) precisam efetuar o cadastro por e-mail ou no portal da prefeitura, incluindo as já registradas na administração municipal e nas juntas comerciais.

O sistema facilitou o gerenciamento de informações sobre as licitações. Se algum processo sofrer qualquer alteração, todos os fornecedores que baixaram o referido edital receberão a informação da alteração, evitando assim perda de tempo para localizar os interessados por telefone ou enviar fax para todos.

O investimento total foi uma parcela de apenas R$ 1.800,00 para a implantação, instalação e treinamento e R$ 590,00 mensais referentes à cessão de direitos e manutenção do sistema. Um pequeno investimento que gerou um retorno considerável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966. Regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1966.

_____. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as sociedades por ações. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1976.

_____. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 177. A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, subsidiário do princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1982.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1993.

_____. Tribunal de Contas da União. **Processo TC nº 020.032/1993-5**. Decisão nº 705/1994 – Plenário. Brasília: TCU, 1994a.

_____. _____. **Processo TC nº 575.395/1992-3**. Decisão nº 624/1994 – Plenário. Brasília: TCU, 1994b.

_____. _____. **Processo TC nº 016.171/1994-2**. Decisão nº 104/1995 – Plenário. Brasília: TCU, 1995.

_____. **Processo nº TC 018.728/1995-2**. Decisão nº 148/1996 – Plenário. Brasília: TCU, 1996a.

_____. _____. **Processo TC nº 475.053/1995-8**. Decisão nº 484/1996 – Plenário. Brasília: TCU, 1996b.

_____. _____. **Processo TC nº 011.846/1995-0**. Decisão nº 136/1997 – Plenário. Brasília: TCU, 1997a.

_____. _____. **Processo TC nº 425.106/1996-9**. Decisão nº 22/1997 – 2ª Câmara. Brasília: TCU, 1997b.

_____. _____. **Processo TC nº 525.127/1996-8**. Decisão nº 820/1997 – Plenário. Brasília: TCU, 1997c.

_____. _____. **Processo TC nº 825.125/1996-0**. Acórdão nº 584/1997 – 1ª Câmara. Brasília: TCU, 1997d.

_____. _____. **Processo TC nº 500.117/1996-9**. Decisão nº 97/1997 – Plenário. Brasília: TCU, 1997e.

_____. _____. **Processo TC nº 009.097/1995-3**. Decisão nº 85/1998 – Plenário. Brasília: TCU, 1998a.

_____. _____. **Processo TC nº 550.173/1996-0**. Acórdão nº 518/1998 – 1ª Câmara. Brasília: TCU, 1998b.

_____. _____. **Processo TC nº 004.809/1999-8**. Decisão nº 695/1999 – Plenário. Brasília: TCU, 1999a.

_____. _____. **Processo TC nº 925.718/1998-0**. Decisão nº 412/1999 – Plenário. Brasília: TCU, 1999b.

_____. _____. **Processo nº TC 000.988/1999-5**. Decisão nº 621/1999 – Plenário. Brasília: TCU, 1999c.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2002a.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2002b.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 1643**, de 5 de dezembro de 2002. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília: STF, 2002c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

_____. Tribunal de Contas da União. **Processo nº 004.474/2000-4**. Acórdão nº 260/2002 – Plenário. Brasília: TCU, 2002d.

_____. _____. **Processo TC nº 005.854/2002-4**. Acórdão nº 57/2004 – Plenário. Brasília: TCU, 2004a.

_____. _____. Súmula nº 270, de 7 de julho de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004b.

_____. _____. **Processo TC nº 013.896/2004**. Acórdão nº 817/2005 – 1ª Câmara. Brasília: TCU, 2005a.

_____. _____. **Processo TC nº 011.256/2004-8**. Acórdão nº 1.395/2005 – 2ª Câmara. Brasília: TCU, 2005b.

_____. _____. **Processo TC nº 019.378/2003-9**. Acórdão nº 819/2005 – Plenário. Brasília: TCU, 2005c.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006.

_____. Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa nº 765, de 2 de agosto de 2007. Dispõe sobre a dispensa de retenção do Imposto de Renda na Fonte sobre as importâncias pagas ou creditadas a pessoas jurídicas inscritas no Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), e altera o Art. 3º da Instrução Normativa SRF nº 480, de 15 de dezembro

de 2004, e o Art. 3º da Instrução Normativa SRF nº 459, de 18 de outubro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007a.

_____. Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007. Cria o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – Reidi; reduz para 24 (vinte e quatro) meses o prazo mínimo para utilização dos créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins decorrentes da aquisição de edificações; amplia o prazo para pagamento de impostos e contribuições; altera a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e as Leis nºs 9.779, de 19 de janeiro de 1999, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.666, de 8 de maio de 2003, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 4.502, de 30 de novembro de 1964, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.426, de 24 de abril de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.892, de 13 de julho de 2004, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga dispositivos das Leis nºs 4.502, de 30 de novembro de 1964, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Processo TC nº 020.253/2007-0**. Acórdão nº 2.144/2007 – Plenário. Brasília: TCU, 2007c.

_____. _____. **Acórdãos nºs 3.593/2007** – 1ª Câmara – e 1.821/2008 – 2ª Câmara. Brasília: TCU, 2008a.

_____. _____. **Processo TC nº 004.746/2004-9**. Acórdão nº 330/2008 – Plenário. Brasília: TCU, 2008b.

_____. _____. **Processo TC nº 012.787/2006-2**. Acórdão nº 818/2008 – 2ª Câmara. Brasília: TCU, 2008c.

_____. _____. **Processo nº TC 013.546/2005-5**. Acórdão nº 416/2008 – Plenário. Brasília: TCU, 2008d.

_____. _____. **Processo TC nº 020.323/2004-1**. Acórdão nº 157/2008 – Plenário. Ata nº 03/2008 – Plenário. Brasília: TCU, 2008e.

_____. _____. **Processo TC nº 031.230/2007-3**. Acórdão nº 1.785/2008 – Plenário. Brasília: TCU, 2008f.

_____. _____. **Processo TC nº 007.265/2009-1**. Acórdão nº 2.505/2009 – Plenário. Seção do dia 30 out. 2009. Brasília: TCU, 2009a.

_____. _____. **Processo TC nº 033.046/2008-0**. Acórdão TCU nº 394/2009 – Plenário. Brasília: TCU, 2009b.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da Educação Básica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009c.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução CD/FNDE nº 38**, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da Educação Básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília: MEC. 2009d. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>.

_____. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do Art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010a.

_____. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 257. O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010b.

_____. _____. **Processo TC nº 001.168/2010-0**. Acórdão nº 1.462/2010 – Plenário. Brasília: TCU, 2010c.

_____. _____. **Processo TC nº 003.406/2010-5**. Acórdão TCU nº 5.865/2010 – 1ª Câmara. Brasília: TCU, 2010d.

_____. _____. **Processo TC nº 011.156/2010-4**. Acórdão nº 3.146/2010 – Plenário. Brasília: TCU, 2010e.

_____. _____. **Processo TC nº 011.916/2007-5**. Acórdão nº 2.650/2010 – Plenário. Brasília: TCU, 2010f.

_____. _____. **Processo nº TC 029.112/2009-9**. Acórdão nº 351/2010 – Plenário. Brasília: TCU, 2010g.

_____. Lei nº 12.440, de 7 de julho de 2011. Acrescenta Título VII-A à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para instituir a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, e altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011a.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC ; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de controlador de tráfego aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Processo TC nº 013.454/2003-5**. Acórdão nº 1.936/2011 – Plenário. Brasília: TCU, 2011c.

_____. _____. **Processo TC nº 016.416/2011-2**. Acórdão nº 2.164/2011 – Plenário. Brasília: TCU, 2011d.

_____. _____. **Processo nº TC 017.270/2010-3**. Acórdão nº 764/2011 – Plenário. Brasília: TCU, 2011e.

_____. _____. **Processo nº TC 017.752/2011-6**. Acórdão nº 2.957/2011 – Plenário. Brasília: TCU, 2011f.

_____. _____. **Processo TC nº 020.930/2009-0**. Acórdão nº 2.026/2011 – Plenário. Brasília: TCU, 2011g.

_____. _____. **Processo TC nº 028.946/2010-3**. Acórdão nº 1.661/2011 – Plenário. Brasília: TCU, 2011h.

_____. Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa nº 1.234, de 11 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a retenção de tributos nos pagamentos efetuados pelos órgãos da Administração Pública Federal direta, autarquias e fundações federais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais pessoas jurídicas que menciona a outras pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens e serviços. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Processo TC nº 002.089/2012-2**. Acórdão nº 632/2012 – Plenário. Brasília: TCU, 2012b.

_____. _____. **Processo TC nº 003.040/2012-7**. Acórdão nº 1.480/2012 – Plenário. Brasília: TCU, 2012c.

_____. _____. **Processo TC nº 006.651/2012-7**. Acórdão nº 1.172/2012 – Plenário. Brasília: TCU, 2012d.

_____. _____. **Processo TC nº 012.153/2012-5**. Acórdão nº 2.006/2012 – Plenário. Brasília: TCU, 2012e.

_____. _____. **Processo TC nº 016.762/2009-6**. Acórdão nº 1.737/2012 – Plenário. Brasília: TCU, 2012f.

_____. _____. **Processo nº TC 017.011/2012-4**. Acórdão nº 1.987/2012 – Plenário. Brasília: TCU, 2012g.

_____. _____. **Processo TC nº 017.505/2011-9**. Acórdão nº 2.176/2012 – Plenário. Brasília: TCU, 2012h.

_____. _____. **Processo TC nº 034.666/2011-7**. Acórdão nº 976/2012 – Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2012i.

_____. _____. **Processo TC nº 036.977/2011-0**. Acórdão nº 2.005/2012 – Plenário. Brasília: TCU, 2012j.

_____. Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012. Altera a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012k.

_____. Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012. Altera a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012l.

_____. Lei nº 12.745, de 19 de dezembro de 2012. Altera a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012m.

_____. Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no Art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013a.

_____. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 5**, de 27 de junho de 2014. Alterada pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014. Brasília: SLTI/MPOG, 2014a.

_____. Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nºs 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005,

9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014b.

_____. Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015. Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Processo TC nº 025.068/2013-0**. Acórdão nº 2.662/2015 – Plenário. Brasília: TCU, 2015b.

_____. Lei nº 13.190, de 19 de novembro de 2015. Altera a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, entre outras. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015c.

_____. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015d.

_____. Portaria Conjunta nº 2.279, de 9 de setembro de 2015. Dispõe sobre avaliação de programas de integridade das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015e.

_____. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação

científica e tecnológica e à inovação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016a.

_____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Estatuto Jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Processo TC nº 000.216/2016-0**. Acórdão nº 1932/2016 – Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Seção do dia 27 jul. 2016. Brasília: TCU, 2016c.

_____. **Diário Oficial União nº 17**, Brasília, 2016d.

_____. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Altera a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, entre outras. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016e.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Processo nº 1402/1992**. Brasília: TCDF, 1992. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br>.

_____. _____. **Processo nº 299/1995**. Decisão Ordinária nº 754/1995. Brasília: TCDF, 1995.

_____. _____. **Processo nº 1.526/1993**. Decisão nº 1.457/1996. Brasília: TCDF, 1996.

_____. _____. **Processo nº 3.884/1998**. Brasília: TCDF, 1998. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br>.

_____. Lei nº 4.611, de 9 de agosto de 2011. Regulamenta no Distrito Federal o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedores Individuais de que trata a Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, as Leis Complementares nº 127, de 14 de agosto de 2007, e nº 128, de 19 de dezembro de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 2011.

_____. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no Art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 2013.

_____. Decreto nº 35.592, de 2 de julho 2014. Regulamenta o tratamento preferencial e simplificado nas contratações públicas das microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedores Individuais previsto na Lei nº 4.611, de 9 de agosto de 2011, estabelece regras para a elaboração do Plano Anual de Contratações Públicas para ampliação da participação das denominadas entidades preferenciais, e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 2014.

FERNANDES, J. U. J. **Contratação direta sem licitação**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011a.

_____. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011b.

_____. **Vade-mécum de licitações e contratos**: legislação selecionada e organizada com jurisprudência, notas e índices. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011c.

FÓRUM CONHECIMENTO JURÍDICO. **Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública**, ano 2, p. 2495, ago. 2003.

GRUPO NEGÓCIOS PÚBLICOS. **Compras públicas**: estudos, conceitos e infográficos. Curitiba: Grupo Negócios Públicos, 2015.

IBRAOP – INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **Precisão do orçamento de obras públicas**. 1. ed. Santa Catarina: Ibraop, 2012. (Orientação Técnica, n. 4.). Disponível em: <http://www.ibraop.org.br/media/OT-IBR004-2012.pdf>.

JUSTEN FILHO, M. **O Estatuto da Microempresa e as Licitações Públicas**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2007.

_____. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça. Câmaras Cíveis Reunidas. Mandado de Segurança nº 11442003. **Diário da Justiça do Estado do Maranhão**, São Luís, 2003.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. Carta de Campo Grande. In: ENCONTRO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 3., 2012, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: TCE-MS, 2016. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/>.

MOREIRA, H. C.; MORAIS, J. M. **Compras Governamentais – Políticas e Procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Europeia, Nafta, Estados Unidos e Brasil**. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 0930).

MOTTA, C. P. C. **Eficácia nas licitações e contratos**: estudos e comentários sobre as Leis nºs 8.666 e 8.987/1995, a nova modalidade do pregão e o pregão eletrônico; impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal, legislação, doutrina e jurisprudência. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

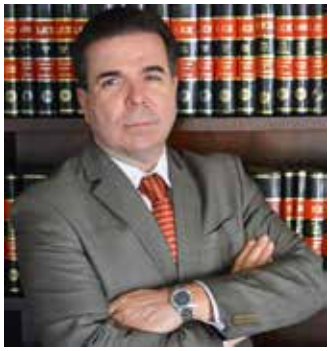
NDJ – NOVA DIMENSÃO JURÍDICA. **Boletim de Licitações e Contratos (BLC)**, São Paulo, ano 11, n. 08, p. 421, ago. 1998.

SANTOS, J. A. A. **Licitações e o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte**. Curitiba: Juruá, 2008.

SÃO PAULO. Decreto nº 56.474, de 5 de outubro de 2015. Confere nova denominação ao Centro de Apoio ao Trabalho – CAT, bem como altera a redação do Art. 30 do Decreto nº 50.995, de 16 de novembro de 2009. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2015.

BIBLIOGRAFIA DOS AUTORES

JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES



Jorge Ulisses Jacoby Fernandes é mestre em Direito Público, professor de Direito Administrativo, advogado, escritor, conferencista e consultor cadastrado no Banco Mundial. É diretor-presidente da Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados e Consultor Permanente do Instituto Escola Protege Brasil. Teve grande trajetória no serviço público, onde exerceu os cargos de: advogado e administrador postal da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; juiz do Trabalho no TRT/10ª Região; procurador e procurador-geral do Ministério Público e conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal. É membro vitalício da Academia Brasileira de Ciências, Artes, História e Literatura, como acadêmico efetivo imortal em ciências jurídicas, ocupando a cadeira número 7, cujo patrono é Hely Lopes Meirelles.

MURILO QUEIROZ MELO JACOBY FERNANDES

Advogado, consultor e professor. É Diretor Presidente do Instituto Escola Protege Brasil e diretor-jurídico da Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados. Foi servidor público federal concursado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, onde exerceu as funções de Pregoeiro, Membro de Comissão Permanente de Licitação, Chefe do Setor de Editais, Adjunto do Diretor de Material e Patrimônio, responsável pelas contratações diretas. Tem experiência na área de Direito Administrativo, atuando principalmente na elaboração de regulamentos de licitação e contratos e no acompanhamento de processos licitatórios.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Acesso a crédito 31, 73
Adjudicação 70, 78, 137, 141, 148, 164, 171
Advocacia 171, 173, v. também AGU
Agricultura local 164
AGU 171
Alimentos
  desconto sobre a tabela da CEASA 105
Alimentos estocáveis 163
Alvará de funcionamento provisório 157
Anulação dos procedimentos 115
Apresentação de documento 107, 143, 144
Ar-condicionado 85, 165
Armazenamento 84
Arranjos produtivos locais 22, 44, 155
Arrecadação de impostos 22, 31, 48, 51, 52, 75, 129, 182
Artesanato v. também produtos manufaturados
Assessoria jurídica 115, 170, Consulte órgão jurídico
Associativismo 31, 44, 62, 154
Atas de registro de preços 116
Aumento de receitas públicas 24
Autotutela
  princípio aplicável pela comissão de licitação 112
Aviso da licitação 91, 109, 111

B

Bibliotecas 91, 166
Biodegradáveis 177
Burocracia 48, 143, 156, 173

C

Cajazeiras do Piauí 185
Capacidade Consulte qualificação
Capacitação Consulte treinamento
Carga tributária 47, 48
Carona 116, 172
Catálogo 81, 92
Comércio Ambulante 160
Comissão
  de Licitação, aplicação do princípio da autotutela 112
  de Licitação, correção de erro de ofício 112
Competição v. também julgamento e sessão
  inviabilidade pela contratação de todos 121, v. também credenciamento
Concorrência 96, 100, 104, 109, 110, 116, 129, 133, 138, 139, 141
CONFEA 85
Consórcio 73, 74, 160, 165, 168, 172
Constituição Federal 23, 29, 33, 42, 61, 65, 67, 74, 78, 99, 103, 104, 113, 115, 127, 129, 130, 131, 132, 141, 142, 145, 147, 166, 180
  art. 165 86
  art. 170, inc. IX 34, 42
  art. 170, inc. IX, e 179 32, 33, 34, 42
  art. 179 34
  art. 37, inc. XXI 85
Contrarrazões 132, 141, 148
Contrato
  elaboração da minuta deve preceder o edital 170
  no pregão, credenciamento é condição 174
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido Consulte CSLL
Controle ambiental 30, 62
Convite 65, 66, 95, 98, 99, 100, 104, 111, 112, 113, 129, 131, 132, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 170
  habilitação 142
  para habilitação 142
  somente a habilitados 142

Cooperativa 44, 49, 53, 55, 56, 95, 120, 163
Cooperativismo de crédito 48, 49
Cota reservada 164
CREA 85
Credenciamento 114, 170, 174, v. também procuração, serviço advocatício, serviço médico e treinamento
  administração fixa o preço 122
  como ocorre 121
  contratação de todos 121
  definição da demanda 121
  dispensa dotação orçamentária 123
  dos licitantes 138, 145
  exige fixação prévia de preços vantajosa 122
  no pregão, formulário 170
  preço de mercado deve ser razoavelmente uniforme 122
  quem avalia o cumprimento da obrigação? 122
  vantagens 121
  vedado às compras 123
  voltado aos serviços 123
Critérios 114
  econômicos 165
  técnicos, divisão do objeto 164
Cronograma de desembolso 90, 104
CSLL 45
Custos unitários 86, 167

D

Decreto nº 6.260/2007 45
Decreto nº 8.538/2015 63, 68, 120, 130
Definição do objeto 81, 82, 87, 89, 162
Desburocratização 31
Descentralização 26, 164
Descrição do objeto 80, 83, 91, 92, 170
Desenvolvimento
  econômico local 29, 165
  local 22, 24, 29, 30, 38, 43, 49, 116, 123, v. também mercado local
  sustentável 24, 38, 61

Desigualdades regionais 31
Direito
de preferência 72, 112, 136, 137, 146
de recorrer 31, 115, 141, v. também recurso
Dispensa de licitação 46, 97

E

Economia da região 22, v. também desenvolvimento local
Economia de escala 94, 96, 165, v. também parcelamento
Edital
anexos 167
check-list 114, 171
elaboração facilitada pela inversão 170
pregão, elementos específicos 114
redução das disposições 170
Empate
das propostas 114, 133
ficto 29, 60, 126, 133, 134
real 133, 140
Empreendedorismo 30, 154, 183, 184
Empreiteiros locais 91, v. também desenvolvimento local
Empresa sediada no local 87, v. também desenvolvimento local
Empresas de Pequeno Porte 29, 55, 61, 75, 90, 112, 115, 134, 161, v. também MPE
Envelopes de habilitação 138, 143, v. também habilitação
Equipamentos de segurança 177
Escolas 91, 163, 166, Consulte também merenda escolar
Especificação do bem v. também descrição do objeto
Estado
função de apoio a MPE 22, 26, 29, 32, 61, 88, 113, 155, 156, 177
Estados Unidos da América do Norte 26
Estimativa de preços 86, 166
Estratégias de fomento 24
Executor do contrato
deve avaliar o cumprimento do obrigação 122, ver art. 67 da Lei 8.666/1993

F

Fase de habilitação 110, 126, 127, 128, 140

FGTS 131, 142, 173
Financiamento pelas empresas de projetos de pesquisa 45
Formalização 30, 49, 62, 174
Fortalecimento das MPE 29, 43
Fracionamento 28, 95, 96, 97, 106, v. também parcelamento
Fraude 158, 180, 182
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço consulte FGTS

G

Geração de empregos 30, 31, 186, v. também desenvolvimento local
Geração de renda 23, v. também desenvolvimento local

H

Habilitação 66, 68, 78, 106, 107, 109, 114, 127, 128, 131, 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 147
- anterior ao convite 143
- condição para ser convidado 144
- cópia autenticada de certidão 143
- documento sem autenticação 143, v. também informalismo
- excesso de rigor formal 143, v. também informalismo
- fiscal 139, v. também regularidade fiscal
- informal, reapresentação de documentos 143
- no pregão, limitação 107
- no pregão, ordem 137
- no pregão, procedimento 106

Homologação 78, 141, 148, 149

I

Idoneidade
- pregão, valorização 107

Importância estratégica das MPE 24, v. também estratégia de fomento
Imposto de Renda 45, 74, 75
Imposto sobre Produtos Industrializados Consulte IPI
Imprensa oficial 139, 141, v. também publicidade
Incentivo
- à produção local 24
- de políticas locais de desenvolvimento 23, v. também desenvolvimento local
- fiscal 30, v. também regularidade fiscal

Inovação tecnológica 30, 44, 45, 61, 62
INSS 129, 131, 142

Instituições Científicas e Tecnológicas 45
Interposição de recurso 139, 140, 141, v. também recurso
Inversão de fases 109, 126
Isonomia Consulte princípio da isonomia

J

Japão 27
Julgamento
da habilitação 78, 107
da licitação 104, 113
de propostas 72, 98, 104, 109, 126, 128, 132, 139
fase de 141
limitação, na habilitação do pregão 107
menor preço 105
pregão, peculiaridades 106

L

Lances 106, 114, 133, 136, 137, 145, 146, 170, 173, 174
Legalização 30, 48, 51, 62
Lei Complementar nº 123/2006 22, 34, 41, 42, 47, 48, 51, 52, 53, 60, 63, 64, 65, 66, 68, 71, 93, 95, 108, 112, 113, 126, 127, 129, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 149, 168, 169
art. 3º 55
art. 12 129
art. 27 130
art. 42 e 43 127, 128
art. 44 e 45 72, 168
art. 45 136
art. 46 a 49 60
art. 48 42, 65, 67, 68, 70, 97, 119
art. 49 64, 66
art. 56 73
art. 72 55
Lei de Responsabilidade Fiscal
adequação orçamentária obrigatória 103
declaração do ordenador de despesa 103
Lei do Bem 44, 45
Lei Federal nº 12.349/2010 32
Lei nº 4.611/2011 30
DF 51, 88, 90, 157, 159

Lei nº 8.666/1993 30, 34, 46, 65, 67, 78, 90, 92, 99, 103, 115, 144, 164

art. 3º 127
art. 4º 79
art. 5º 42
art. 5º, § 3º 176
art. 6º 85
art. 7º a 12 86
art. 8º 164
art. 11 81, 90, 166
art. 12 81, 166
art. 12 e 15 92
art. 12 inc. IV 30, 161
art. 13 85
art. 15 81
art. 15 inc. V 102, 166
art. 15, inc. IV 94
art. 21 112
art. 22, § 7º 144
art. 22, §2º 110
art. 23 97
art. 23, § 1º 164, 165
art. 23, § 4º 100
art. 23, § 5º 100
art. 23, § 5º 100
art. 23, § 5º 100
art. 24 inc. I 96, 97
art. 24 inc. II 96, 97, 176
art. 24 inc. XXI 46
art. 25 121
art. 28 a 31 126, 127
art. 29 129
art. 30 88, 129
art. 32 46
art. 32, § 1º 132, 142, 144
art. 38 115
art. 40 113
art. 40 inc. XIV 104

art. 65, § 2º 99
art. 67 122
art. 68 87, 88
art. 72 67
art. 87, sanções 115
art. 113 34, 122
Lei nº 10.520/2002 115, 145, 147
Lei nº 11.487/2007 45
Licitação exclusiva 42, 64, 71
Livro Verde das Compras Públicas 28
Livros, desconto sobre a tabela 105

M

Manutenção 45, 85, 93, 99, 110, 164, 165, 187
Marca 83, 92, 156, 165
Margens de preferência 32, 33
Matupá, no Mato Grosso 186
Meio ambiente 177
Melhor técnica 72, 104, 168
Menor preço 72, 104, 105, 121, 132, 134, 136, 137, 145, 146, 147, 168
Mercado local 23, 24, 41, 43, 51, 94, 165, v. também desenvolvimento local
Merenda escolar 162, 163, 184
Microcrédito 48, 161
Microempreendedor Individual 50, 51, 54, 156, 161
Microempresa 55, 129, 134
Minuta
de contrato 91, 103, 170
de edital 115, v. também minuta de instrumento convocatório
de instrumento convocatório 115, v. também minuta de edital
Modalidade
Concorrência Consulte concorrência
Convite Consulte convite
Pregão, características 106, Consulte pregão
Tomada de Preços Consulte tomada de preços

MPE 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 38, 41, 42, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 60, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 81, 82, 87, 88, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 101, 106, 108, 112, 113, 114, 116, 118, 119, 120, 123, 126,127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 140, 141, 146, 147, 149, 152, 153, 155, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 168, 169, 170, 173, 176, 178, 179, 181, 182, 183, 184, 185, 186
Município de Tanguá 185

N

Normas técnicas brasileiras 32, 33

O

Objeto
divisão por critérios técnicos 164, v. também parcelamento, v. também descrição do objeto
Obra 42, 67, 68, 69, 78, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 100, 103, 109, 110, 111, 164, 166, 167, 177, 178, 180
exigência de orçamento 167
projeto básico 167, v. também projeto básico
Orçamento 78, 89, 90, 167
Órgão jurídico 115, v. também AGU

P

Padrão mínimo de especificação 83
Parcelamento 62, 70, 94, 95, 96, 163, 164, 165
do objeto, princípio 164
Parceria 25, 183, 184, 186
Parques infantis 91
Peças, p/ veículos - desconto sobre a tabela 105
Pequenas empresas 22, 29, 47, 50, 53, 66, 88, 159, 164, 179, 186
Pesqueira 184
Pesquisa de preços 101, 102, 167, v. também preço(s)
Planejamento das compras 27, 28

Plano anual das contratações públicas 158, 159
Plano municipal de compras governamentais 41, 50
Plano Plurianual 86, 103
Poder de compra 22, 23, 28, 29, 31, 43, 61, 71, 78, 88, 149
Política Pública 17, 22, 47, 49, 60, 61, 182, 183
Portaria nº 557/2006 – MCT 45
Portaria nº 943 - MCT 45
Postos de saúde 91
Prazo
  de entrega 47, 146
  de validade 84
  entre o edital e apresentação de propostas no pregão 114
Prazo 163
Preço v. também estimativa e proposta e pregão
  da proposta, alterável no pregão 106
  no credenciamento é fixado previamente 122
  no pregão é fator decisivo na aquisição 106
Preços superiores aos estimados 98
Preferência 22, 27, 32, 33, 60, 62, 72, 90, 93, 115, 135, 136, 137, 146, 162
Pregão 72, 81, 89, 91, 93, 100, 104, 105, 106, 107, 108, 114, 115, 116, 126, 128, 129, 132, 133, 134, 135, 137, 144, 145, 147, 168, 169, 170, 173, 174
  alteração da proposta por lance verbal 106
  características 106
  credenciamento é condição p/ assinar o contrato 174
  credenciamento para lance 170
  credenciamento, formulário 170
  edital, o que deve conter? 113
  habilitação 106
  julgamento, peculiaridades 106
  limite de valor 106
  negociação pública 107
  qualidade 106
Pregoeiro 106, 107, 114, 134, 137, 145, 146, 147, 148, 149

Preposto 87, 88
Pré-qualificação 121, 123
quem define o preço 123
Previsão de recursos orçamentários 86, 103, v. também recurso orçamentário
Princípio
da padronização 83, 92, Consulte também padronização
de isonomia 32, 83, 143
Princípio(s)
da autotutela, aplicação pela comissão de licitação 112
parcelamento 164
Procedimentos padronizados 28
Produtos manufaturados 32, 33
Produtos reciclados 177
Projeto básico 84, 86, 88, 90, 91, 166, 167, 170
Projeto executivo 87, 89, 91
Projetos padronizados 90
Proposta
alterável por lances verbais, pregão 106
Publicidade 78, 81, 85, 109, 154, 158, 160

Q

Qualidade 102, 106
no pregão 106
Qualidade do objeto 83
Qualidade do produto 82, 156, 163
Qualificação
fiscal v. regularidade fiscal
técnica 24, 93, 126, 127, 131
Quantidade 25, 41, 78, 81, 82, 93, 96, 99, 102, 146
Quota reservada 127

R

RDC 68, 72, 134, 178, 179, 183
Recebimento dos envelopes 138, 145
Recicláveis 177
Recurso 16, 40, 46, 78, 91, 94, 101, 102, 104, 107, 109, 110, 114, 117, 132, 139, 140, 141, 148, 152, 153, 165, 168, 183

Recurso orçamentário 40, 86, 103, 104, 117, 123, 160
Regime Diferenciado de Contratações Públicas Consulte RDC
Registro 30, 45, 48, 52, 62, 116, 117, 118, 156, 157, 172
Regularidade fiscal 60, 113, 114, 126, 127, 128, 129, 132, 138, 142, 186
Regularidade trabalhista 126, 128, 142
Regularização fiscal 113, 128
Remanescentes
habilitação, no pregão 107
Responsabilidade técnica 85, Consulte qualificação técnica
Roteiro Prático 41, 113, 138, 145

S

São Sebastião do Paraíso, em Minas Gerais 186
SEBRAE 17, 24, 25, 33, 43, 51, 56, 155, 156, 159, 170, 179, 186
Segurança jurídica 39
Segurança sanitária 30, 62
Seguridade social 128, 131, 138, 139, 140, 142, 147, v. também FGTS e INSS
Sem licitação 39, 91, 132, v. também dispensa de licitação
SENAC 155, 159
SENAI 155, 159
SENAR 159
SENAT 159
Serviço comum 85, 106
Serviço de engenharia 85
Serviços
advocatícios 121, v. também advogado e jurídico
advocatícios - credenciamento, escolha por sorteio 122
advocatícios - trabalhistas, garantia de qualidade 122
médicos - credenciamento 122
SESC 159
Sessão da licitação 138, v. também julgamento, pregoeiro, comissão
Similar 83, 92, 135
SIMPLES Nacional 48, 52, 53, 75, 113, 129
Simplificação 30, 31, 62, 129, v. também desburocratização
Sistema de Registro de Preços ver SRP

SRP 116, 117, 118, 160
dispensa dotação orçamentária prévia 123
distinções entre a pré-qualificação do tipo credenciamento 123
quem define o preço 123
Subcontratação 27, 28, 67, 68, 93, 161, 179, v. também parcelamento
Subvenções econômicas 45
Superfaturamento 99

T

Tanguá v. Município de Tanguá
Taxas de Licença para Localização 160
TCU 83, 87, 93, 94, 99, 100, 103, 105, 106, 114, 116, 121, 122, 128, 131, 142, 143, 182
Técnica e preço 72, 104
Tomada de preços 95, 96, 98, 99, 100, 104, 109, 110, 129, 133, 138, 139, 141
Tratamento diferenciado 26, 30, 32, 33, 52, 53, 55, 60, 112, 168, 182
Treinamento 39, 85, 121, 187
credenciamento - escolha do servidor 122
Tribunal de Contas 34, 38, 62, 99, 152, 182

U

União Europeia 28, 29
Uniformização 30, 62, v. também padronização
Uso do poder de compra 22, 23, 26, 28, 29, v. também política pública

V

Valor v. também preço
ilimitado no pregão 106
Valor estimado 100, 101, 110, 111

SEBRAE

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas