



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V – JOÃO PESSOA
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

RONAIRA COSTA RIBEIRO

**O PROTAGONISMO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO
PORTE NAS COMPRAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE GUARABIRA**

**JOÃO PESSOA/PB
2015**

RONAIRA COSTA RIBEIRO

**O PROTAGONISMO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO
PORTE NAS COMPRAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE GUARABIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Mestre Jean Patrício da Silva.

**JOÃO PESSOA/PB
2015**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

R484p Ribeiro, Ronaira Costa
O protagonismo das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas no Município de Guarabira [manuscrito] / Ronaira Costa Ribeiro. - 2015.
59 p.

Digitado.
Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância, 2015.
"Orientação: Prof. Ms. Jean Patrício da Silva, PROEAD".

1. Licitação. 2. Microempresas. 3. Compras públicas. I.
Título.

21. ed. CDD 352.85

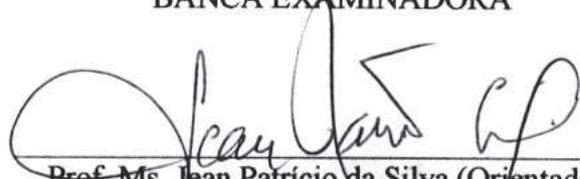
RONAIRA COSTA RIBEIRO

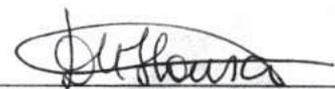
O PROTAGONISMO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE
NAS COMPRAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE GUARABIRA

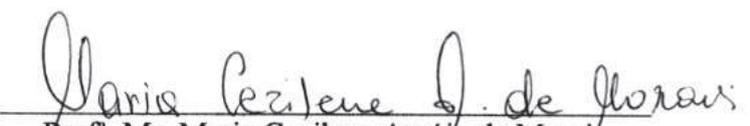
Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Aprovada em: 28/03/2015.

BANCA EXAMINADORA


Prof. Ms. Jean Patrício da Silva (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)


Prof.ª Dra. Deliane Macedo Farias de Sousa
Faculdade Internacional da Paraíba (FPB)


Prof.ª Ms. Maria Cezilene Araújo de Moraes
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

A Jesus pela vida, amor e proteção.
A minha amada mãe pelo amor, dedicação e bravura.
Aos meus irmãos, por serem minha inspiração na
busca pelo melhor, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Ao Pai, Filho e Espírito Santo, pelo dom da vida, pelas oportunidades encontradas na caminhada, pela benção que me protege diariamente em todos os instantes, pelo amor que me faz melhor a cada dia, pela fé que me faz seguir com firmeza e determinação, pelos sonhos realizados.

Aos meus pais, Jackeline Costa e Ronaldo Ribeiro por todo cuidado, proteção, carinho, dedicação, por ter me mostrado e incentivado ao melhor caminho, por ter me proporcionado realizar meus objetivos e conquistar meus sonhos. Sem eles, jamais, teria conseguido concretizar meus ideais, tudo que sou os devo com enorme amor.

Aos meus irmãos, Maria Gabriela e Italo Emmanuel, pela oportunidade de conhecer o amor fraterno, tão singelo e incondicional, fazem-me uma pessoa melhor e realizada.

A todos meus familiares pela compreensão, pelo carinho, pelo respeito, certamente fundamentais em mais uma conquista.

A todos meus amigos, os que estão perto, e os que estão distantes, pela certeza de saber que nossa amizade está alicerçada em vossos corações. Felizes por mais um passo dado.

Ao amigo Dayvid Carneiro, pela ajuda quando foi por mim requisitada, pela paciência e carinho, a minha sincera gratidão.

A José Ferreira dos Santos Júnior, presidente da Comissão de Licitação do Município de Guarabira, pelas relevantes informações prestadas, sem elas indubitavelmente a elaboração desta monografia não teria sido possível, pela amizade e consideração.

Ao professor orientador Mestre Jean Patrício da Silva, pela atenção, responsabilidade e seriedade com a qual conduziu esta orientação.

A tutora Vanessa Fagundes pela gentileza no decorrer de toda especialização, dirimindo as dúvidas que lhe foram por mim apresentadas.

Aos professores do Curso de Especialização de Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, pelos conhecimentos transmitidos ao longo desta Especialização.

Aos funcionários da Universidade Estadual da Paraíba, pela presteza e atendimento quando nos foi necessário.

EPÍGRAFE

*“Chegou um tempo em que a vida é uma ordem.
A vida apenas, sem mistificação.”*

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

A Licitação é um instrumento legal regulado pela Lei Federal 8666/93 pelo qual a Administração Pública adquire bens e serviços. Sabe-se, que ao Estado cabe satisfazer as necessidades básicas da sociedade, de modo que qualquer interessado pode se tornar fornecedor do Poder Público. Para tanto, necessário se faz observar estritamente as regras estabelecidas pelo diploma licitatório. Contudo, a formalidade do procedimento não pode ser óbice para a consecução de fins materiais. Por isso, que o objetivo do presente trabalho é investigar como a Licitação mais do que um instrumento legal, pode ser um instrumento de fomento ao desenvolvimento nacional. Por meio de uma pesquisa exploratória se analisará como o tratamento diferenciado e privilegiado estabelecido pela Lei Complementar 123/2006 a microempresas e empresas de pequeno porte nos processos de compras públicas pode ser um relevante mecanismo de estímulo ao desenvolvimento local. Aos Municípios cabe o dever primeiro de aplicar as respectivas benesses legais, pois, é na sua circunscrição territorial que os pequenos negócios têm lugar. Perfaz-se, assim, um corte metodológico, para investigar o processo de implementação das disposições da Lei Geral no Município de Guarabira, localizado no Estado da Paraíba. Situado em uma região que o faz forte polo comercial, têm um número considerável de pequenas empresas. É a Lei Municipal 938/2011 que regulamenta em âmbito local os benefícios concernentes as microempresas e empresas de pequeno porte a ser efetivados nos processos licitatórios. Serão verificados o que do previsto legalmente vem sendo aplicado na prática, e quais as ações que o Município de Guarabira poderá adotar para a implementação cabal da referida Lei Municipal. Logo, como o tratamento privilegiado dispensado pelo Município as suas microempresas e empresas de pequeno porte, pode ser fator de promoção ao desenvolvimento social e econômico local.

Palavras-Chave: Licitação. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Lei Complementar 123/2006.

ABSTRACT

The bidding is a legal instrument governed by the Federal Law 8666/93 in which the public administration acquires goods and services. It is known, that the State is responsible for providing the basic needs of society, so any interested may become supplier of the government. Therefore, need to do strictly observe the rules of the bidding document. However, the formality of the procedure can not be an obstacle to the achievement of material ends. Therefore, the objective of this study is to investigate how the bidding is more than a legal instrument, can be a development tool for national development. Through an exploratory research we will analyze how the differential and preferential treatment established by Complementary Law 123/2006 to micro and small businesses in procurement processes can be an important stimulus mechanism for local development. To the Municipalities it is the primary duty to apply their legal bases therefore is in its territorial area that small businesses take place. Make up thus a methodological approach to investigate the process of implementation of the provisions of the General Law in the city of Guarabira, located in the state of Paraíba. Situated in a region that makes strong commercial local, it has a considerable number of small businesses. It is the Municipal Law 938/2011 regulating locally the benefits concerning the micro and small businesses to be effected in the bidding processes. Will be checked what the planned law has been applied in practice and what actions the city of Guarabira may adopt for the full implementation of the said Municipal Law. Therefore, as the privileged treatment accorded by the municipality to their micro and small businesses, may be promoting factor for social and local economic development.

Keywords: Bidding. Micro and Small Businesses. Complementary Law 123/2006.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LC Lei Complementar

EPP Empresa de Pequeno Porte

MEE Microempresa

SEBRAE Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. LICITAÇÃO, PRINCÍPIOS E PROCEDIMENTO	15
2.1. O que é Licitação	15
2.2. As modalidades licitatórias	19
2.3. As fases do procedimento licitatório	24
3. ARCABOUÇO JURÍDICO DA LEI COMPLEMENTAR 123/2006.....	29
3.1. Previsão Constitucional do tratamento diferenciado as microempresas e empresas de pequeno porte.....	29
3.2. Considerações sobre a Lei Complementar 123/2006.....	32
4. ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE GUARABIRA	39
4.1. A Lei Complementar 123/2006 e a Lei Municipal 938/2011 enquanto Políticas Públicas.....	38
4.2. Estágio de implementação da Lei Municipal 938/2011	43
4.3. As ações estratégicas que devem ser adotadas pelo Município de Guarabira	48
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53

1. INTRODUÇÃO

Trata-se a Licitação de um processo administrativo, o qual a Administração Pública deve se submeter tendo em vista a aquisição de bens e serviços para satisfazer as necessidades estatais. Nesse sentido, a Lei 8666/93 é a responsável por disciplinar tal procedimento, vez que estabelece de forma minuciosa todos os requisitos, bem como a sequência dos atos que a compõem.

Portanto, verifica-se que a Licitação prevista constitucionalmente no art. 37, inciso XXI da CF/88, tem por fim evitar que a Administração Pública contrate segundo critérios subjetivos, ou seja, impede que apenas os escolhidos do governo sejam beneficiados como fornecedores públicos. No entanto, mais do que um instrumento legal de moralização das compras públicas, a Licitação pode, e deve ser usada como instrumento de promoção econômica e social.

É o que se percebe com a recente inclusão do art. 5-A a Lei 8666/93, pelo qual: “as normas de licitações e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei.” Tal tratamento diferenciado e favorecido se encontra disciplinado pela Lei Complementar 123/2006 que estabelece normas gerais relativas às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito da união, dos estados e dos municípios.

A própria Constituição Federal nos seus art. 170, inciso IX e 179 chancela o favorecimento legal em prol das microempresas e empresas de pequeno porte, em consonância com a promoção do desenvolvimento nacional, objetivo republicano insculpido no art. 3º inciso II da CF/88. Isso porque, as pequenas empresas representam a considerável maioria de empresas constituídas no país. São resultado da idealização de pequenos empreendedores que sonham em ter seu próprio negócio, mas despossuídos de recursos financeiros e estrutura técnica das médias e grandes empresas.

Assim, a previsão legal de tratamento privilegiado vem oportunizar no mundo fenomênico as microempresas e empresas de pequeno porte disputar com melhores chances no mercado frente às grandes empresas. Com isso, o mercado público, representado pelo processo de compras da Administração Pública, mostra-se como um caminho de fomento relevante a economia das microempresas e empresas de pequeno porte.

Nesse sentido, os Municípios se apresentam como os principais encarregados de materializar o tratamento diferenciado concedido legalmente às microempresas e empresas de

pequeno porte, vez que estas por se tratarem de pequenos negócios são concebidos para desempenhar, muitas vezes, atividades manufaturadas voltadas para o atendimento da população local.

Assim, o presente trabalho se propõe a investigar o processo de implementação das disposições da LC 123/2006 num Município paraibano, chamado Guarabira.¹ Cidade que se caracteriza por sua localização central, conhecida como polo da região, em decorrência de seu forte comércio, serve com seus bens e serviços às pequenas cidades que lhe são circunvizinhas. Ressalta-se, que o Município de Guarabira já regulamentou em âmbito local os benefícios previstos pela Lei Geral, através da Lei Municipal 938/2011.

O primeiro capítulo versará sobre as definições que compreendem o processo licitatório, o que é licitação, os princípios que lhe regem, as suas modalidades, os tipos de licitação e as suas fases procedimentais. O segundo capítulo pormenorizará os privilégios previstos pela LC 123/2006 as microempresas e empresas de pequeno porte. O terceiro, e último capítulo, analisará o que vêm sendo aplicado das benesses legais disciplinadas pela Lei Municipal 938/2011 as microempresas e empresas de pequeno porte nos processos de compras públicas do Município de Guarabira, e quais as ações que poderão ser adotadas pelo Município para aumentar o número de microempresas e empresas de pequeno porte local fornecedoras da Administração Pública Municipal.

Portanto, na esteira de um método dedutivo, parte-se da análise do processo de compras públicas, mais especificamente da Licitação, para mostrar como esta pode ser usada em favor do desenvolvimento municipal, desde que concretize o tratamento diferenciado e privilegiado estabelecido pela LC 123/2006, concluindo com a análise deste processo de implementação na cidade de Guarabira.

Ainda, trata-se de uma pesquisa qualitativa por se fundamentar num conhecimento teórico-empírico, com uma abordagem bibliográfica e documental a culminar numa pesquisa exploratória, já que irá investigar o vem sendo realizado, e o que pode ser perpetrado pelo Município de Guarabira para efetivar na sua totalidade as benesses da LC 123/2006 ora regulamentadas pela Lei Municipal 938/2011.

Logo, a pesquisa buscará delinear ações que podem ser adotadas pelo Município de Guarabira, para que este possa atrair ainda mais as suas microempresas e empresas de pequeno porte a participar dos seus processos licitatórios com reais possibilidades de se tornarem fornecedoras da Administração Municipal. E com isso, fomentar o próprio

¹Guarabira é um município brasileiro localizado no estado da Paraíba. Situa-se a 98 quilômetros da capital João Pessoa.

desenvolvimento local, mediante o retorno para o Município dos recursos repassados a título de contraprestação pecuniária as microempresas e empresas de pequeno porte que forneceram bens e serviços para o Município.

2. LICITAÇÃO, PRINCÍPIOS E PROCEDIMENTO

2.1. O que é Licitação

Ao Estado cumpre no exercício da sua função administrativa² satisfazer as necessidades básicas da coletividade. Tem por fim precípua atender aos reclamos do interesse público, como saúde, educação, segurança, infraestrutura, apenas a título de exemplo.

Nesse sentido, chama-se de Administração Pública a manifestação do Estado no exercício da sua função administrativa. Segundo Mello (2008, p.36) “a função administrativa volta-se para a gestão concreta, prática, direta, imediata, e, portanto, de certo modo, rotineira dos assentos da sociedade.”

Para que a Administração Pública atenda a contento seu dever de suprir aos anseios materiais da sociedade, necessário se faz adquirir bens e serviços que irão representar os insumos administrativos que serão utilizados para lograr o bem-comum. Entretanto, tal processo de aquisição de bens e serviços não se faz de forma aleatória e a bel prazer da Administração. Pelo contrário, submete-se a um procedimento formal e rígido, previsto constitucionalmente no art. 37, inciso XXI da CF/88, vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Conforme o dispositivo constitucional acima transcrito, o processo de licitação pública é a regra que precede os casos de contratação administrativa. Em outras palavras, toda vez que a Administração Pública necessitar realizar uma obra, comprar um bem, adquirir um serviço ou proceder a uma alienação, deve observar um processo legal chamado de Licitação Pública. Suas normas gerais estão disciplinadas na Lei Federal nº 8666/93, a qual no seu art. 1º assim dispõe:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

² Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello: “Como se sabe, as funções legislativas, administrativas (ou executivas) e judiciais estão distribuídas, entre três blocos orgânicos, denominados ‘Poderes’, os quais, de regra, são explicitamente mencionados nas constituições modernas do Ocidente. Tais unidades orgânicas absorveriam, senão com absoluta exclusividade, ao menos com manifesta predominância, as funções correspondentes a seus próprios nomes: Legislativo, Executivo e Judiciário.” (MELLO, 2008, pág. 31)

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

É assente que a Licitação tem por fim teleológico moralizar as compras públicas. Sabe-se que anualmente tanto as pessoas políticas que compõem a Administração Direta quanto às pessoas jurídicas de direito público e privado que integram a Administração Indireta³ gastam um montante de recursos públicos na aquisição dos bens e serviços necessários para atingir as suas respectivas finalidades públicas.

Neste aspecto, o procedimento licitatório é o instrumento que possibilita a aplicação proba e transparente do dinheiro público através de seu encadeamento de atos administrativos, ou seja, atos praticados de acordo com a lei, sem qualquer interferência da vontade do administrador. Para Marçal (2012, p. 58) “A licitação consiste em um instrumento jurídico para afastar a arbitrariedade na seleção do contratante”. O art. 3º da Lei 8666/93 assim define a Licitação:

destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Trata-se de um procedimento formal que tem por escopo oportunizar a participação equânime de qualquer interessado que deseja fornecer bens e serviços para a Administração, consagrando-se vencedor aquele que atender as determinações editalícias, tanto quanto aos requisitos de habilitação quanto as especificações da proposta. Maria Sylvia Zanella di Pietro assim conceitua o processo licitatório:

Pela licitação, a Administração abre a todos os interessados que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de apresentação de proposta. Quando a Administração convida os interessados pela forma de convocação prevista na lei (edital ou convite), nesse ato convocatório vêm contidas as condições básicas para participar da licitação, bem como as normas a serem observadas no contrato que se tem em vista celebrar por parte dos interessados. Daí a afirmação segundo a qual o edital é a lei da licitação e, em consequência, lei do contrato. Nem a Administração pode alterar as condições, nem o particular pode apresentar propostas ou documentação em desacordo com o exigido no ato de

³O Estado, portanto, no exercício de sua autonomia político-administrativa, e para o fim de realizar a sua função administrativa, pode organizar-se administrativamente da forma e modo que melhor lhe aprouver, sujeito apenas às limitações e princípios constitucionais. É da tradição do Direito Administrativo Brasileiro adotar-se uma organização administrativa do Estado, a partir da divisão entre Administração Pública Direta e Administração Pública Indireta” (DIRLEY JÚNIOR, 2010, p. 181). Nesse sentido, dispõe o parágrafo único do art. 1º da Lei 8666/93: “Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.”

convocação, sob pena de desclassificação ou inabilitação. (DI PIETRO, 2010, p. 351)

Verifica-se, que o Edital congrega todas as regras concernentes ao respectivo certame, de modo que delinea minuciosamente toda a sequência de atos a ser praticados pela Comissão Permanente de Licitação. Mais que isso estabelece todos os requisitos formais bem como o conteúdo detalhado da proposta a ser apresentada pelos licitantes. Isto é, aquele que irá se submeter a um Certame tem que está apto a fornecer o bem e serviço buscado pela Administração nos esteios do determinado pelo instrumento convocatório.

Por isso que para Mello, (2008, p. 207) “a licitação se estriba na ideia de competição a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir”. São exatamente as regras editalícias que possibilitam a prevalência dos pressupostos constitucionais de competitividade e isonomia no âmbito licitatório.

Isso porque, acabam por informar a todos os interessados quais as condições que deverão atender para participar do Certame, de modo que concorram em paridade uns com os outros, vencendo quem for capaz de cumprir todas as exigências de habilitação bem como apresentar a proposta que observou todas as especificações do Edital com o melhor preço.

Não se pode olvidar que a Administração Pública na realização de todo este procedimento formal de compras públicas está adstrita aos princípios consubstanciados no art. 3º da Lei 8666/93 supramencionado. Em linhas gerais, princípios são orientações mestras a nortear a interpretação e aplicação do Direito. Numa acepção constitucional contemporânea são espécie do gênero norma⁴, passíveis, portanto, de solucionar um conflito de interesses, fundamentando uma decisão jurídica.

No âmbito licitatório podem adotar as duas acepções, ora atuam como vetores a guiar a Comissão Permanente de Licitação⁵ na prática dos atos administrativos que configuram o Certame, ora atuam como fundamento jurídico para o Poder Judiciário dirimir uma querela decorrente de um processo licitatório. A seguir algumas considerações acerca dos principais princípios que congregam a finalidade de uma Licitação.

⁴ “Adotam-se, comumente, uma categoria geral, um gênero, que são as normas, e suas espécies, as regras e os princípios. Estas duas últimas, pois, são elementos que compõem o conjunto maior denominado norma.” (RAMOS, 2008, p. 25)

⁵ A Comissão Permanente de Licitação consiste no órgão legal incumbido de praticar e gerenciar os atos que compõem o processo licitatório, assim estabelece o art. 51 da Lei 8666/93: “A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.”

Primeiramente, verifica-se que o artigo 3º da Lei 8666/93 traz o princípio constitucional da isonomia esculpido no art. 5º, “*caput*” da CF/88, o qual dispõe que todos são iguais perante a lei, sendo vedado qualquer tratamento discriminatório. Por este princípio da isonomia, tem-se que aqueles que se encontram em situação de paridade devem ser tratados igualmente, enquanto aqueles que se encontram em situação distinta devem ser tratados na medida de sua desigualdade.⁶ E conclui Marçal (2012, p. 61): “Trata-se, então, da isonomia na execução da licitação. Todos os interessados e participantes merecem tratamento equivalente”.

O princípio constitucional da impessoalidade também mencionado pelo respectivo art. 3º da Lei 8666/93 veda quaisquer espécies de subjetivismos ou preferências, de modo que todos os licitantes sejam tratados com objetividade e imparcialidade. Segundo Mello (2008, p. 523), este princípio impõe “o dever de que no procedimento licitatório, sejam todos licitantes tratados com absoluta neutralidade”.

Já o princípio da legalidade, outrossim, de natureza constitucional, previsto no art. 37, *caput* da CF/88, estatui que a Administração só pode agir mediante a existência de uma lei que lhe autorize a prática do ato. Ora, é a Lei 8666/93 o diploma normativo que disciplina a pertinente matéria licitatória, estabelecendo no seu art. 4º que: “Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta Lei, acrescentando seu parágrafo único que o procedimento licitatório previsto nesta Lei caracteriza-se ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública”.

O princípio da moralidade também de berço constitucional, disposto no art. 37, *caput*, da CF/88, equivale ao princípio da probidade administrativa, pois ambos informam que o procedimento licitatório deve ser conduzido tendo como balizadores os informes de honestidade, retidão, ética, de modo a afastar artimanhas tanto dos administradores quanto dos licitantes no sentido de burlar a legalidade do Certame.

Outro princípio que também emana do art. 37, *caput*, da CF/88 trazido pelo art. 3º da Lei 8666/93 é o princípio da publicidade, por este um ato administrativo apenas produz seus efeitos depois de devidamente publicado. E não haveria de ser diferente com os atos do procedimento licitatório, o § 3º do artigo retro, assim dispõe: “A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo

⁶ “O princípio em tela interdita tratamento desigual às pessoas iguais e tratamento igual às pessoas desiguais.” (DIRLEY JUNIOR, 2009, p. 658)

das propostas, até a respectiva abertura”. É, portanto de suma relevância para um regular Certame a transparência de seus atos lograda com sua devida publicação.

Já o princípio da competitividade, segundo Mello (2008, p. 253) “embora não mencionado especificamente pela lei em tal qual qualidade, é da essência da Licitação, conforme estatui o § 1º do art. 3º ao dizer que é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo.”⁷ Isto é, um ambiente licitatório competitivo se perfaz com a garantia de condições iguais e objetivas para todos os participantes.

Como já elucidado, o Edital é o instrumento do Certame que estabelece todas as regras e condições que irão reger o respectivo procedimento, sem o qual não há que se falar em Licitação, vez que representa o cerne a sustentar a prática de todos os atos licitatórios. Nesse sentido, tem-se o relevante princípio da vinculação ao instrumento convocatório expresso no ora art. 3º da Lei 8666/93, pelo qual nos termos do art. 41 da mesma Lei: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

E, em consonância com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, tem-se o princípio do julgamento objetivo, por este o Edital consagra os critérios que serão utilizados pela Administração para o devido julgamento das propostas, de forma a obstar qualquer subjetivismo ou obscuridade no momento de análise daquelas.

Por isso que o art. 45 da Lei 8666/93 assim prevê: “O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle”.

2.2. As modalidades licitatórias

Como se pode ver, o procedimento licitatório é um ato administrativo formal e complexo. A legislação pertinente consigna uma série de parâmetros que vincula a atuação do gestor de modo a obedecer toda forma por ela estabelecida. Nesse diapasão o art. 22 da Lei

⁷Inclusive o art. 90 da Lei 8666/93 tipifica como crime: “Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação: Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.”

8666/93, traz as modalidades de licitação, a saber, concorrência, tomada de preços, leilão e concurso.

O que determinará em regra qual a modalidade que será utilizada pela Administração é o valor estimado do quanto irá pagar pelo bem ou serviço buscado. Nessa esteira dispõe Maçal Justen Filho:

Como regra, o critério de seleção das diversas modalidades de licitação é o econômico. A Lei nº 8666 condicionou a adoção de determinada modalidade ao valor da contratação, mas ressaltou a possibilidade de adotar modalidades diversas independente do critério econômico. Ou seja, é possível que contratação de valor relativamente diminuto seja antecedida de licitação em modalidade superior ao valor econômico cabível – em virtude da maior adequação dessa modalidade licitatória em face da complexidade do objeto. (MARÇAL, 2012, p. 305)

Nesse sentido, o art. 23 da Lei 8666/93 assim determina a modalidade para cada valor estimado da contratação: “I - para obras e serviços de engenharia, a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior; a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) e c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).”

Contudo, o § 4º do artigo retro, diz que nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência. Isto é, muitas vezes a Administração poderá adotar uma modalidade de licitação mesmo que o valor estimado da contratação seja inferior ao previsto legalmente para a respectiva modalidade, em razão como mencionado por Marçal acima da complexidade do objeto. Logo, conclui-se que nas hipóteses de tomada de preços e convite, pode-se adotar a concorrência, e nas hipóteses de convite, pode-se adotar a concorrência e tomada de preços.⁸

Em linhas gerais, é relevante definir cada uma das modalidades arroladas pelo diploma licitatório. Inicialmente, o art. 22 § 1º da Lei 8666/93 dispõe que a “concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.” Pode-se dizer, que a concorrência é tida pela Lei 8666/93 como a modalidade que atende aquelas aquisições tanto mais vultosas quanto mais complexas. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes assim elenca as principais características dessa modalidade:

⁸Cumprе consignar a vedação legal da combinação de modalidades licitatórias, conforme o art. 22, § 8º da Lei 8666/93:É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo.

Procedimento mais complexo; prazos mais dilatados, habilitação indispensável; regulamentação mais detalhada; empregada para compras, obras, serviços e alienações de maior vulto, sem limitação superior de preços para sua utilização; ampla publicidade; estende-se as empresas do exterior; não possui valor máximo; a concessão limita-se ao uso somente desta modalidade. (FERNANDES, 2014, p. 101)

Distinta da concorrência, a tomada de preços de acordo com o art. 22 § 2º assim estabelece: “é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação”. Enquanto na concorrência qualquer interessado pode participar independente de cadastro, na tomada de preços aquele que tenha interesse em participar tem que está devidamente inscrito no órgão realizador do certame. Nesse sentido, Ulysses Jacoy Fernandes:

A Administração deve comportar uma lista de licitantes cadastrados, de modo que quando não tiverem devidamente inscritos tenham que preencher as condições necessárias ao cadastramento, até três dias antes do prazo fixado para o oferecimento de todas as propostas. (FERNANDES, 2014, p. 95)

Já o art. 22 § 3º da Lei 8666/93 traz a modalidade licitatória convite, definindo-a como a “modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.”

Diferente das duas modalidades ora citadas, no convite o instrumento convocatório consiste numa carta-convite que será dirigida pela Administração a três empresas que exerçam atividade econômica correspondente ao bem ou serviço almejado. Aqueles que não foram convidados, mas que tenham interesse em participar, desde que devidamente cadastrados, devem manifestar sua intenção com antecedência mínima de até 24 horas (quatro horas) da apresentação das propostas. Nas palavras de Ulysses Jacoby (2014, p. 65) “o convite é a modalidade de licitação com o procedimento mais simplificado e com menores prazos para sua realização”.

As últimas duas modalidades de licitação previstas pela Lei 8666/93 é o concurso, disposto no art. 22 § 4º segundo o qual “é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias”.

Aqui, importa salientar que difere do concurso público para seleção de pessoal que visa o preenchimento de cargos públicos. Enquanto este busca arregimentar servidores

públicos que irão prestar seus serviços em caráter ininterrupto, o concurso modalidade de licitação tem por fim selecionar um trabalho que acarretará frutos instantâneos para a Administração mediante o pagamento de um prêmio.

Já a modalidade consubstanciada no art. 22 § 5º da Lei 8666/93, trata-se do leilão que consiste na “modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis⁹ para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação”. Assim, a respectiva modalidade será utilizada pela Administração toda vez que esta tenha por fim alienar seja bens móveis ou imóveis.

Ressalta-se que, apesar de exaurida as modalidades de licitação previstas na Lei 8666/93, no ano de 2002 o legislador trouxe mais uma modalidade de licitação disciplinada por Lei específica. É o chamado Pregão, que pode ser presencial ou eletrônico¹⁰, regido pela Lei 10.520/02. De acordo com o art. 1º desta Lei “para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a Licitação na modalidade Pregão, que será regida por esta Lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Tal modalidade de Licitação veio para dinamizar e facilitar as compras governamentais de bens e serviço comuns. Isto é, o Pregão é utilizado pela Administração para aquisição de bens e serviços cuja qualidade pode ser aferida pelo senso comum, sem demandar uma especificação mais acurada por parte do órgão realizador do certame. Por isso, seu procedimento distingue das modalidades convencionais,¹¹ sendo mais prático e célere. Marçal Justen Filho assim o define:

O pregão é uma modalidade de licitação. Isso significa que se trata de uma espécie de procedimento licitatório dotado de características próprias e diferenciadas. Em termos sumários, trata-se de uma licitação de menor preço, destinada à contratação de objeto comum, que se inicia mediante a apresentação de propostas escritas e a

⁹São aqueles bens públicos que não servem mais as finalidades da Administração Pública, em virtude do seu desuso.

¹⁰Utiliza os recursos da tecnologia da informação (internet). Tem quase o mesmo ritual do pregão presencial, com algumas diferenças. Entre elas, a seguinte: todas as propostas enviadas eletronicamente para os portais de compras governamentais (www.comprasnet.gov.br), identificadas como interessadas em um determinado pregão, desde que aprovadas pelo pregoeiro, ou seja, apresentadas na forma solicitada pelo edital e que possibilitem julgamento, podem participar da disputa de lances, independente de seus valores ou margens em relação à proposta de menor preço.” (CASTRO, 2010, p. 29 a 37) Cite-se que o Pregão Eletrônico se encontra regulamentado pelo Decreto Federal nº 5450/05.

¹¹A doutrina administrativista se refere a modalidades convencionais para definir as modalidades de licitação que se destinam a aquisição de bens e serviços na Lei 8666/93, a saber, concorrência, tomada de preços e convite, distinguindo-as da modalidade pregão que possui um regramento especial disposto na Lei 10520/02.

que se seguem lances sucessivos, com a verificação dos requisitos de aceitabilidade da proposta apenas em relação ao licitante vencedor. (MARÇAL, 2013, p. 9)

Como se ver, o Pregão não está adstrito ao valor máximo da contratação, de forma que pode ser realizado qualquer que seja o preço do objeto, admitindo, inclusive, a Lei 10.520/02 que na fase de lances verbais haja a negociação do preço feita pelo pregoeiro junto ao licitante.¹² Convém consignar que ao “contrário de outras modalidades, ao Pregão não se aplica: às alienações de bens; às obras em geral, embora não seja vedado seu uso para serviços de engenharia; aos objetos que devem ser definidos por técnica.” (FERNANDES, 2014, p. 121).

Tecidos os devidos comentários sobre as modalidades de Licitação, oportuno se faz definir os chamados tipos de Licitação. Sabe-se que nos ditames do princípio do julgamento objetivo, o licitante não pode ser surpreendido na fase de análise das propostas por parte da Comissão Permanente de Licitação pela adoção de parâmetros imprevisíveis e obscuros. Os critérios que serão tidos como referência para o julgamento da proposta devem ser prévios e precisos.

Nestes termos, o art. 45 da Lei 8666/93: “O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle”.

São, portanto tipos de licitação, nos esteios do § 1º do artigo acima: I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço; II - a de melhor técnica; III - a de técnica e preço; IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. Por último, cite-se o art. 45 § 5º que estatui a vedação de utilização de outros tipos de licitação não previstos pela lei.

Pelo tipo menor preço a Administração irá selecionar a proposta mais econômica das que lhe foram ofertadas. Já os tipos melhor técnica e técnica e preço serão empregados para aquelas Licitações que tenham por fim selecionar exclusivamente serviços de natureza predominantemente intelectual, vez que o tipo menor preço se perfaz inapto para aferir a qualidade técnica de um serviço. E por fim o tipo maior lance ou oferta para as Licitações que

¹²“Art. 4º, inciso XI da Lei 10520/02 - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade.”

consistem em alienações de bens por parte da Administração quando procedidas pela modalidade Leilão.

2.3. As fases do procedimento licitatório

Conforme exposto até aqui, resta evidente que a Licitação compreende uma série de atos que têm por fim uma contratação pública. Para tanto, em consonância com o princípio da legalidade, o procedimento licitatório¹³ se encontra minuciosamente estabelecido pela Lei 8666/93. Nesse sentido Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Fale-se em procedimento, no Direito Administrativo, para designar uma série de atos preparatórios de ato final objetivado pela Administração. A licitação é um procedimento que exige uma sucessão de atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante. (DI PIETRO, 2010, p. 388)

Nesse ínterim, divide-se o procedimento licitatório em duas fases: a fase interna e fase externa. A fase interna consiste nos atos administrativos que objetivam preparar o Certame no sentido de verificar a necessidade da Administração, que acarretará numa solicitação endereçada a autoridade competente, com a respectiva autorização, posteriormente a indicação da disponibilidade orçamentária, concluindo com a cotação de preços¹⁴, descrição do objeto e a elaboração do edital e da minuta do contrato.

A fase externa, inicia-se com a publicação do instrumento convocatório, seguido das fases de habilitação, classificação da proposta, homologação e adjudicação do objeto. Nessa linha, Jorge Munhós e Carolina Barros Fidalgo:

O procedimento da licitação é dividido em duas fases, a interna e externa. A fase interna compreende as providências a serem desenvolvidas pela administração, necessárias ao planejamento, aos estudos e à confecção dos documentos que regularão a fase externa da licitação e o futuro contrato a ser firmado pelo Poder Público. É na fase interna que a administração define o objeto a ser licitado, realiza estudos técnicos que garantam a exequibilidade, os custos e o tempo previsto de execução da obra ou serviço a ser contratado, nomeia-se a comissão de licitação,

¹³ Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso; II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite; III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite; IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem; V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora; VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade; VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação; VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões; X - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente; X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso; XI - outros comprovantes de publicações; XII - demais documentos relativos à licitação.

¹⁴ Antes de publicar o Edital de uma Licitação o órgão realizador do certame procede a uma pesquisa de preços no mercado do objeto que pretende adquirir, para poder estimar o seu valor, adotando-o como referência para fins de julgamento da proposta.

elabora-se minuta do edital e de contrato, dentro outras coisas. (MUNHÓS; FIDALGO, 2014, p. 205)

Convém definir os principais atos da fase externa deste procedimento, caracterizada como aquela em que se tem a efetiva participação dos licitantes, que concomitantemente, praticam atos com a Administração de modo a tecer a cadeia de atos que conformam o Certame. Começa-se pelo Edital, por ser impreterivelmente, um dos atos mais relevantes do Certame, para não dizer o mais.

Isso porque, é o Edital que fixa todo o regramento da respectiva Licitação, de modo a determinar e explicar minuciosamente as fases seguintes. Pode-se dizer que o Edital congrega em si, ou melhor, é o elo entre a fase interna e externa, já que manifesta todas as decisões tomadas pela Administração na fase interna, e disciplina todos os atos da fase externa. O art. 40 da Lei 8666/93 assim reza:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara; II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação; III - sanções para o caso de inadimplemento; IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico; V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido; VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas; VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos; VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto; IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais

Ademais, o art. 41 da Lei 8666/93 ao estabelecer que: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”, acaba por corroborar e fidelizar o princípio do instrumento convocatório esculpido no art. 3º da Lei 8666/93. Para Di Pietro (2010, p. 389) “o Edital é o ato pelo qual a Administração faz uma oferta de contrato a todos os interessados que atendam às exigências nele estabelecidas”.

Quando se diz que o interessado deve atender as exigências contidas no Edital, tais compreendem dois momentos. O primeiro diz respeito à observância aos requisitos de habilitação, ou seja, para se consagrar vencedor de uma Licitação o interessado deve demonstrar que possui idoneidade para contratar com a Administração. Para tanto deve entregar a Comissão Permanente de Licitação no dia e horário fixados pelo instrumento

convocatório¹⁵ o envelope contendo os documentos que têm por fim habilitar o licitante para a próxima fase do certame.

Tais documentos estão arrolados no art. 27 da Lei 8666/93, a saber: “Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa à: I - habilitação jurídica; II - qualificação técnica; III - qualificação econômico-financeira; IV – regularidade fiscal e trabalhista; V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.”¹⁶ Caso o licitante não tenha atendido a todos as exigências habilitatórias restará inabilitado, tendo a oportunidade de apresentar recurso com o fito de tentar convencer o órgão realizador do certame da sua capacidade licitatória, nos termos do art. 109, inciso I, alínea “a” da Lei 8666/93.

O segundo momento tange a abertura dos envelopes contendo as propostas dos licitantes habilitados. Nesta fase a Comissão Permanente de Licitação irá verificar se a proposta apresentada está nos moldes do exigido pelo Edital, julgando-as de acordo com os critérios objetivos previamente definidos naquele. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro esta fase é subdivida em duas:

Na primeira, há a abertura dos envelopes ‘proposta’ dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos. Os envelopes são abertos em ato público previamente designado, do qual deverá ser lavrada ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão; abertos os envelopes, todas as propostas serão rubricadas também pelos licitantes presentes e pela comissão. Na segunda, há o julgamento das propostas, que deve ser objetivo e realizado de acordo com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos. (DI PIETRO, 2010, p. 396)

Neste julgamento o órgão realizador do certame irá perquirir, nos termos do art. 43, inciso IV da Lei 8666/93: “a verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial

¹⁵Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: § 1º A abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação e as propostas será realizada sempre em ato público previamente designado, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão.

¹⁶ Definindo sucintamente cada uma, tem-se: “A habilitação jurídica é a comprovação realizada através da apresentação da documentação que a lei exige: contrato social em vigor e alterações contratuais, devidamente registradas pelo órgão competente; A qualificação técnica é a capacidade de fazer, de executar, de desenvolver ou realizar alguma coisa; A qualificação econômico-financeira é comprovada através da apresentação do balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social da empresa; A regularidade fiscal é atestada por meio da apresentação de alguns comprovantes de cadastramento e certidões, como: prova da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ e prova de regularidade para com a Fazenda (federal, estadual e municipal) do domicílio ou sede do licitante. (CASTRO, 2012, p. 9/10). Por fim, o licitante deve declarar que não possui em seus quadros de empregadores menores de dezoito anos.

competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços¹⁷, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis”.

Portanto, restará desclassificada a proposta que não foi ofertada nos estritos requisitos previstos no Edital. Aqui, a Administração não irá apenas realizar um julgamento econômico, ou seja, verificar se a oferta apresentada é a menos custosa. Mas também analisar acuradamente se a proposta atende as especificações do objeto pleiteado, isto é, se a oferta compreende a qualidade e o quantitativo almejado pelo órgão público. Por isso que o art. 48, inciso I da Lei 8666/93 assim prescreve: “Serão desclassificadas: as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação”.

Conseqüentemente ao licitante que teve sua proposta desclassificada, assim como na fase de habilitação, abre-se a oportunidade do desclassificado apresentar recurso, nos esteios do art. 109, inciso I, alínea “b” da Lei 8666/93. Decididos os eventuais recursos, a Comissão Permanente de Licitação encaminhará todo o procedimento para a autoridade competente, ou seja, para a autoridade superior praticar os atos de homologação e adjudicação.

Encerra-se, assim, na fase de julgamento das propostas a atuação da Comissão Permanente de Licitação, sendo ônus da autoridade competente a homologação e adjudicação nos moldes do art. 43, inciso VI da Lei 8666/93¹⁸. Nesse sentido, dispõe Celso Antônio Bandeira de Mello:

Homologação é o ato pelo qual a autoridade competente, estranha à comissão, após examinar todos os atos pertinentes ao desenvolvimento do certame licitatório, proclama-lhe a correção jurídica, se esteve conforme às exigências normativas. Pelo contrário, se houve vício no procedimento, ao invés de homologá-lo, deverá proferir-lhe a anulação. À homologação segue-se a adjudicação, que é o ato pelo qual a promotora do certame convoca o vencedor para travar o contrato em vista do qual realizou o certame. (MELLO, 2008, p. 596)

Logo, a homologação é o ato pelo qual a autoridade competente chancela a legalidade dos atos procedimentais praticados pela Comissão Permanente de Licitação, cabendo-lhe caso detecte alguma irregularidade anulá-los. Já a adjudicação é o ato pela qual a mesma autoridade competente para homologar o ato, confere às mãos do vencedor o objeto para a devida satisfação do interesse público.

Conclui-se assim, todo o procedimento licitatório, tendo-se com a adjudicação o encerramento dos atos que compõem o Certame. Chama-se atenção para o caso da

¹⁷ O art. 2º, inciso I do Decreto Federal nº 7892/2013 que regulamenta o art. 15 da Lei 8666/93 assim define o registro de preços: “Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras.”

¹⁸ “Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.”

modalidade Pregão, que em virtude de seu disciplinamento específico pela Lei 10520/02, conforme a natureza do seu objeto, tem-se a inversão das fases de julgamento e classificação.

Primeiro abre-se os envelopes de propostas para se aferir os menores preços que serão classificados para a fase de lances verbais, com a posterior abertura dos envelopes de habilitação. Segundo, tem-se a inversão das fases de homologação e adjudicação, vez que primeiro ocorre à adjudicação do objeto perpetrada pelo próprio pregoeiro¹⁹, para a conseqüente homologação pela autoridade superior.

Necessário se fez proceder às respectivas definições e explicações acerca da Licitação, e como ocorre todo seu processo, para se chegar à análise e investigação do tratamento diferenciado que pode e deve a Administração dispensar as microempresas e empresas de pequeno porte, conforme o novel art. 5º-A da Lei 8666/93 que assim determina: “As normas de licitações e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei.”²⁰

¹⁹ Enquanto nas modalidades licitatórias da Lei 8666/93 os seus atos incumbem a uma Comissão Permanente de Licitação, no Pregão os atos cabem nos termos do art. 3º, inciso IV da Lei 10520/02 a um Pregoeiro e Equipe de Apoio, a saber: IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

²⁰ Incluído pela Lei Complementar nº 147/2014

3. ARCABOUÇO JURÍDICO DA LEI COMPLEMENTAR 123/2006

3.1. Previsão Constitucional do tratamento diferenciado as microempresas e empresas de pequeno porte

Trata-se de imposição constitucional o tratamento diferenciado e favorecido as microempresas e empresas de pequeno porte. Primeiramente, convém definir que empresa, nos moldes do art. 966 do Código Civil: “Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.” Ao conceituar o empresário, o diploma civil acaba por enquadrar a atividade empresarial como aquela voltada para produção e circulação de bens ou de serviços.

Nesse sentido, microempresa e empresa de pequeno porte são definidas legalmente²¹ de acordo com a sua receita bruta anual. Segundo o inciso I do art. 3º da LC 123/06 para ser microempresa tem que auferir receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais). Por sua vez, o inciso II do art. 3º da mesma Lei diz que para ser empresa de pequeno porte deve auferir receita bruta anual superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).

Assim, salienta-se que microempresa e empresas de pequeno porte representam no país aquele negócio iniciado por quem não detém um capital elevado, são empresas pequenas que surgem, principalmente, no âmbito municipal. Barreto (1998 apud DINIZ 2009) define o “empreendedorismo como a habilidade de se conceber e estabelecer algo partindo de muito pouco ou quase nada”. Isto explica a preocupação constitucional com o empreendedorismo, vez que o tratamento privilegiado e diferenciado é necessário para a sobrevivência destes pequenos negócios no país. Tal tratamento encontra respaldo nos artigos 170, inciso IX e art. 179 da CF/88 a seguir:

²¹Art. 3º da Lei Complementar 123/06: Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que: I - no caso da microempresa aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e II - no caso da empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Como já mencionado, por se tratar de pequenos negócios, as microempresas e empresas de pequeno porte acabam por se situar, nos próprios municípios onde reside o empreendedor, já que geralmente a atividade econômica a ser desenvolvida é planejada e voltada para satisfazer as necessidades da população local, tendo os municípios uma relevante responsabilidade na efetivação do dever constitucional de tratamento privilegiado e favorecido a ser dispensado aquelas. Nesse sentido, Luiz Barreto²²:

Todo gestor municipal precisa entender o pequeno negócio como uma forma de gerar emprego, aumentar renda, o consumo na sua própria cidade. E também incentivar que a prefeitura passe a ter pequenas empresas como suas fornecedoras de produtos e serviços. (2013 APUD FERNANDES, 2013, p.12)

É o chamado poder de compra local o qual incumbe às Prefeituras, que para atender as mais variadas necessidades da população devem por meio das contratações públicas adquirir o mais diversos bens e serviços. Nessa linha, a Prefeitura acaba sendo a principal empresa local, responsável direta pelo desenvolvimento sócio-econômico do Município, pois no dizeres de Jorge Ulisses Jacoy Fernandes:

De forma prática, o uso do poder de compra do governo municipal, em relação às MPE 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 com o Município. (FERNANDES, 2013, p. 18)

Portanto é a Licitação um dos instrumentos a disposição do Poder Local para conferir um tratamento privilegiado e diferenciado as microempresas e empresas de pequeno porte, vez que é o procedimento formal estabelecido por Lei para que as pessoas políticas da Administração adquiram bens e serviços.

²²Luiz Eduardo Pereira Barreto Filho, Presidente Nacional do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, entidade privada sem fins lucrativos de capacitação e promoção ao desenvolvimento dos pequenos negócios de todo o país.

O Estado tem a missão constitucional de atuar como um agente normativo e regulador da atividade econômica, cabendo-lhe dentre outras funções²³, agir como um incentivador da economia imbuído do propósito de reduzir as desigualdades sócio-econômicas do país.

Nessa esteira, as compras públicas se tornam um ponto nevrálgico para mediar à intervenção do Estado na economia. E com isso alcançar um dos objetivos, insculpido no art. 3º da Lei 8666/93, a saber, de que a Licitação se destina a promover o desenvolvimento nacional sustentável. Mais do que viabilizar legalmente a aquisição de bens e serviços, a Licitação ganha outros importantes papéis, como por exemplo, o de instrumento de fomento ao crescimento do país, ao dispensar um tratamento diferenciado aos menos favorecidos, nesse sentido Marçal Justen Filho.

Uma questão relativamente ultrapassada mas que merece exame envolve o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social. Anteriormente, pretendia-se possível diferenciar ambos os conceitos. Então, pensava-se possível centrar o desenvolvimento na dimensão econômica. Mas esse enfoque é insuficiente. O desenvolvimento consiste num processo de incremento de riqueza acompanhado da elevação da qualidade de vida. Nenhum país é desenvolvido simplesmente por ser titular de um PIB elevado. A riqueza nacional é o resultado de um processo complexo, que envolve a quantidade de riqueza econômica mas também reflete a qualidade das condições sociais e, mesmo, políticas da vida individual e coletiva. Portanto, o desenvolvimento nacional a que se refere o art. 3º não é apenas o incremento da quantidade dos bens da Nação, mas também elevação da qualidade da vida. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 63)

Não há que se falar que tal tratamento privilegiado e diferenciado assegurado constitucionalmente às microempresas e empresas de pequeno porte afronte o princípio da isonomia. É da essência deste tratar igualmente os que se encontram em situação de paridade, e tratar desigualmente os que se encontram em situações distintas. Evidente que dispensar as microempresas e empresas de pequeno porte nas Licitações Públicas o mesmo tratamento conferido as grandes empresas desequilibraria o processo de contratações públicas, comprometendo-a como instrumento de redução das desigualdades sócio-econômicas.

As microempresas e empresas de pequeno representam aqueles negócios oriundos de um empreendimento dotado de um ínfimo capital, na verdade, representam a alternativa de milhares de brasileiros que buscam um espaço no mercado para garantir sua sobrevivência. Por outro lado, o setor público se apresenta com um meio eficaz para contribuir com o desenvolvimento destes pequenos negócios, ao passo que ao adquirir seus bens e serviços acaba por gerar renda, emprego e desenvolvimento, não apenas econômico, mas, sobretudo social. Nessa linha Jorge Ulisses Jacoby:

²³Art. 174 da CF/88:“Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

No âmbito jurídico, muito se debateu sobre se a possibilidade de conceder tratamento diferenciado à MPE antagonizaria ou não o princípio da isonomia. Essa discussão se mostrou destituída de fundamento. Só se pode tratar de forma idêntica, porém, aqueles que se encontram em situação igual. A própria Constituição reconheceu que as MPE 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 MPE. Assim, conferir tratamento diferenciado para as MPE não viola a isonomia, ao contrário, é imposição constitucional prevista nos art. 170, inciso IX, e art. 179. (FERNANDES, 2013, p. 23)

Assim, respaldado constitucionalmente o tratamento privilegiado e diferenciado que pode ser dispensado pela Administração Pública às microempresas e empresas de pequeno porte nos processos licitatórios, a seguir se irá pormenorizar os benefícios legais que oportunizam esse favorecimento, previstos na Lei Complementar 123/06.

3.2. Considerações sobre a Lei Complementar 123/2006

Coube a Lei Complementar 123/06 instituir o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, alterando os dispositivos de diversas leis nacionais²⁴, dentre elas a Lei 8666/93. As alterações procedidas no diploma licitatório por tal Lei visaram impor um tratamento favorecido e diferenciado aos pequenos negócios nos processos licitatórios.

Como já se ressaltou as microempresas e empresas de pequeno porte se encontram situados no âmbito municipal, de modo que incumbe, principalmente, ao Poder Público Local observar os benefícios da referida Lei Complementar em seus Certames, tendo em vista fomentar e impulsionar o próprio desenvolvimento local. Para Jacoby (2013, p. 27) “o novo papel do Poder Público é o de incrementar e promover oportunidades de negócios para as MPE, mediante novas estratégias de contratação que privilegiem os fornecedores e produtores locais”.

É o capítulo V da Lei Complementar 123/2006, especificamente dos artigos 42 a 49, que dispõe sobre o regramento diferenciado a ser dispensado as microempresas e empresas de pequeno porte em processos licitatórios. Ressalta-se que em 07 de agosto de 2014 foi publicada a LC 147/2014 que realizou alterações substanciais nos artigos da LC 123/2006 que beneficiam as microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações, conferindo-as mais privilégios.

²⁴ Ementa da Lei Complementar 123/06: Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.

Inicialmente, o art. 42 da LC 123/06 versa sobre a chamada regularidade fiscal tardia. Conforme já dito, é na fase de habilitação que o licitante deve comprovar está apto para contratar com o Poder Público. Dentre as determinações do art. 27 da Lei 8666/93, o seu inciso IV dispõe sobre a regularidade fiscal e trabalhista.²⁵ Nestes termos o art. 42 da LC 123/06: “Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.” Isto significa que a microempresa e empresa de pequeno porte devem apresentar toda documentação necessária para fins de habilitação, conforme o art. 29 da Lei 8666/93.

Contudo, diante de alguma restrição, ou seja, de uma Certidão de Tributos Municipais vencida, a Comissão Permanente de Licitação concede um prazo para a respectiva regularização por parte da microempresa ou empresa de pequeno porte, é o que dispõe o art. 43 da referida Lei a seguir:

As microempresas e empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal, mesmo que esta apresente alguma restrição.

Tal prazo começa a correr do momento em que a microempresa ou empresa de pequeno porte for declarada vencedora, é o teor do § 1º do artigo acima da LC 123/02006: “Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 5 (cinco) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.”

Salienta-se que a LC 147/2014 promoveu a dilatação deste prazo de 2 (dois) dias para 5 (cinco) dias, em acintosa alteração a beneficiar ainda mais as microempresas e empresas de

²⁵ Art. 29 da Lei 8666/93: A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso consistirá em: I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC); II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual; III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

pequeno porte na fase de habilitação, o que equivale a uma chance dada pela Administração Pública para o saneamento da documentação irregular tendo em vista aumentar as possibilidades do Poder Público contratar com um pequeno negócio.

Entretanto, salienta-se que a LC 123/2006 prevê tão-só a oportunidade de regularizar os documentos apresentados, porém resta vedado a contratação com a microempresa ou empresa de pequeno porte que não tenha cumprido a exigência de correção. Nessa esteira, estatui o art. 43 § 2º da Lei retro: “A não-regularização da documentação, no prazo previsto no § 1º deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.”

Por sua vez, o art. 44 da LC 123/2006 trata do chamado empate ficto, por este se tem como empatadas uma empresa de médio ou grande porte com uma microempresa ou empresa de pequeno porte desde que estas tenham ofertado o mesmo preço ou 10% (dez por cento) superior ao preço ofertado por aquelas²⁶. Neste caso dispõe o referido art. 44 que: “Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte”.

As microempresas e empresas de pequeno porte deverão ser convocadas pela Comissão Permanente de Licitação ou pelo Pregoeiro, na hipótese de Pregão,²⁷ para ofertar um preço menor do que a melhor proposta da empresa de médio ou grande porte, de forma que assim procedendo à microempresa ou empresa de pequeno porte se consagrará a vencedora do Certame. Antônio de Oliveira Castro cita o seguinte exemplo:

O menor valor ofertado no processo é de R\$ 10 mil, que é de autoria de uma empresa de médio porte. Existem no processo duas propostas – uma de R\$ 10.500,00 e outra de 11.000,00 (uma de autoria de ME e outra de autoria de EPP). Como ambas estão no intervalo de 10% sobre a proposta de menor preço (R\$ 10.000,00 x 10% = R\$ 11.000,00 o intervalo a ser observado tem início nos R\$ 10.000,00 e termina em R\$ 11.000,00), registra-se o empate ficto. Aí deverá haver um desempate. (CASTRO, 2010, p.50)

Isto é, nos termos do art. 44, inciso I: “a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado”. Na hipótese da microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada não ofertar um

²⁶Art. 44 § 1º da LC 123/06: “Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada”.

²⁷Art. 44 § 2º da LC 123/06: “Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.”

preço menor do que a vencedora do certame deverão ser convocadas as remanescentes na ordem de classificação para o exercício do mesmo direito.²⁸

Esclareça-se, que no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresa de pequeno porte que se encontram no intervalo legal de 10% para as modalidades convencionais ou 5% para o Pregão, deverá ser realizado sorteio para identificar aquela que primeiro ofertará o menor preço.²⁹ Evidente que a hipótese de empate ficto apenas incidirá se a melhor oferta inicial não tiver sido de uma microempresa ou empresa de pequeno porte.³⁰ Por último, dispõe o art. 45 § 1º da LC 123/2006: “Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no caput deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame”.

O art. 48 da LC 123/2006, por sua vez, regulamenta o que se chama de licitação exclusiva, subcontratação e cota de reserva. Antes, importa consignar uma relevante modificação sofrida pelo art. 47 da LC 123/2006 promovida pela recente LC 147/2014. O texto do pretérito art. 47 estabelecia para que os Estados e Municípios pudessem adotar os benefícios do art. 48 em seus procedimentos licitatórios, necessário seria uma regulamentação específica do ente político.

Salienta-se que no caso da regularidade fiscal tardia e empate ficto, as disposições sempre foram autoaplicáveis, isto é, suscetíveis de aplicação imediata, sendo, inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União que não precisam ser previstas no instrumento convocatório.³¹

Portanto, enquanto a regularidade fiscal tardia e o empate ficto sempre foram de aplicabilidade imediata, sem depender de qualquer regulamentação específica a posteriori, os casos de licitação exclusiva, subcontratação e cota de reserva precisariam de regulamentação do Poder Local. Contudo, o parágrafo único do art. 47³² da LC 123/2006 incluído pela LC

²⁸ Art. 45, inciso I da LC 123/06: “não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito.”

²⁹ Art. 45, inciso III da LC 123/06: “III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.”

³⁰ Art. 45 § 2º da LC 123/06: “O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.”

³¹ TCU. Acórdão 702/2007 – Plenário. Min. Rel. Benjamin Zeymler, sessão 25/04/2007

³² Art. 47 da LC 123/06 “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.”

147/2014 assim dispõe: “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”.

Quer dizer, mesmo que as disposições do art. 48 da LC 123/2006 não sejam regulamentadas pela entidade local, na hipótese de compras públicas tais benefícios podem ser adotados com a aplicação subsidiária da legislação federal. No que se refere a estes benefícios, tem-se a licitação exclusiva, por meio da qual a Administração Pública para cumprir os objetivos de promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional deve³³ realizar certames destinados à participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte para itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Por sua vez, o art. 48, inciso II estabelece mais um benefício que pode ser adotado pela Administração Municipal nos procedimentos licitatórios, trata-se da subcontratação, segundo a qual “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.” Antes das alterações da LC 147/2014 tal inciso restringia a subcontratação a 30% do objeto licitado.

Conforme se ver não há mais esta limitação percentual, de modo que pode o Edital prever a subcontratação do objeto para microempresa e empresa de pequeno porte superior a 30%, o que acaba por beneficiá-las ainda mais nos certames públicos. Contudo, importa salientar que o art. 78 VI³⁴ da Lei 8666/93 veda a subcontratação total do objeto, cabendo ao Edital o ônus de fixar o percentual dentro dos limites legais para a subcontratação.

Por último o art. 48, inciso III da LC 123/2006, traz a chamada cota de reserva, por esta a Administração Pública passou a ter o dever, vez que antes da LC 147/2014 era, apenas, uma mera faculdade, de nos processos licitatórios reservar 25% do objeto para ser contratado por microempresa ou empresa de pequeno porte, desde que os bens sejam de natureza divisível.³⁵ Entende-se por bens de natureza divisível nas palavras do civilista Washington de Barros (1993, p. 125) “divisível é o que se pode repartir em frações distintas, de tal modo que

³³ Antes das alterações da LC 147/14, a licitação exclusiva era uma faculdade para a Administração Pública, contudo, após a respectiva modificação passou a ser uma obrigatoriedade para a Administração.

³⁴ Art. 78, inciso VI da Lei 8666/93- a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;

³⁵ Art. 48, inciso III da LC 123/05: deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

cada uma destas possa prestar os mesmos serviços ou as mesmas utilidades, prestados pelo todo”.

Convém atentar para o art. 49 da LC 123/2006 que dispõe sobre as hipóteses em que os benefícios dos artigos 47 e 48 não podem ser adotados pela Administração Pública nos Certames Licitatórios, assim estabelecem os seus incisos II e III respectivamente: “não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório, e quando o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.”

Porém o inciso IV do mesmo artigo sofreu uma alteração relevante da LC 147/2014, representando na verdade mais uma ampliação dos benefícios e privilégios, pois, trata-se também de um dever para a Administração, quando estabelece que regra geral não se aplica as benesses do art.48 nas hipóteses de licitação dispensável ou inexigível³⁶, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.

Logo, verifica-se que a LC 123/2006 em seu capítulo V procedeu a importantes alterações nas regras da Licitação³⁷ para beneficiar as microempresas e empresas de pequeno porte, com o fim de estimular e incentivar seu crescimento econômico e fortalecimento no mercado, de modo que tais benesses legais acabam por propiciar um equilíbrio nas forças da competição quando se confrontam com as médias e grandes empresas nos certames públicos.

Sem dúvida, este arcabouço jurídico que consistem em singulares benefícios a favor das microempresas e empresas de pequeno porte, representam uma verdadeira oportunidade para que os governos locais estimulem o desenvolvimento sócio-econômico do Município

³⁶ O art. 37, inciso XXI da CF/88 que estabelece a regra geral de licitação para as aquisições a serem efetuadas pela Administração Pública, faz a ressalva dos casos especificados na legislação que poderá haver a chamada contratação direta, ou seja, sem a necessidade de se realizar licitação. É o art. 24 e 25 da Lei 8666/93 que elenca as hipóteses legais de contratação sem licitação. Definição de Jacoy de inexigibilidade e dispensa. O art. 24, inciso I, estatui o caso de licitação dispensável quando o objeto for obra ou serviço de engenharia no valor de 10% do previsto na modalidade convite para este segmento, o que equivale ao valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais). Já o art. 24, inciso II prevê a contratação direta quando o objeto corresponder a outros serviços que não sejam obra ou engenharia ou compras no valor de 10% na modalidade convite para este segmento, o que equivale a R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

³⁷ Como se pode observar tais benefícios foram ainda mais ampliados com a conseqüente intensificação dos privilégios a favor das microempresas e empresas de pequeno porte nos processos licitatórios, após as alterações recentes da LC 147/14.

onde se situam as microempresas e empresas de pequeno porte, de modo a configurar uma relevante estratégia municipal a provocar melhorias sócio-econômicas locais.

4. ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE GUARABIRA

4.1. A Lei Complementar 123/2006 e a Lei Municipal 938/2011 enquanto Políticas Públicas

Por todos os delineamentos feitos até aqui acerca da LC 123/2006, verifica-se que os Municípios são o verdadeiro trunfo do fim teleológico da norma complementar retro, ao passo que recaem sobre as Administrações Municipais os deveres legais de estabelecer um âmbito favorável e diferencial as microempresas e empresas de pequeno porte.

Sabe-se que o contexto municipal é terreno fértil para o empreendedorismo. É nas cidades que surgem os idealizadores de negócios em busca da realização do sonho de ter seu próprio comércio. São nos Municípios onde se originam cotidianamente milhares de microempresas e empresas de pequeno porte numa manifestação direta do que seja empreendedorismo.³⁸

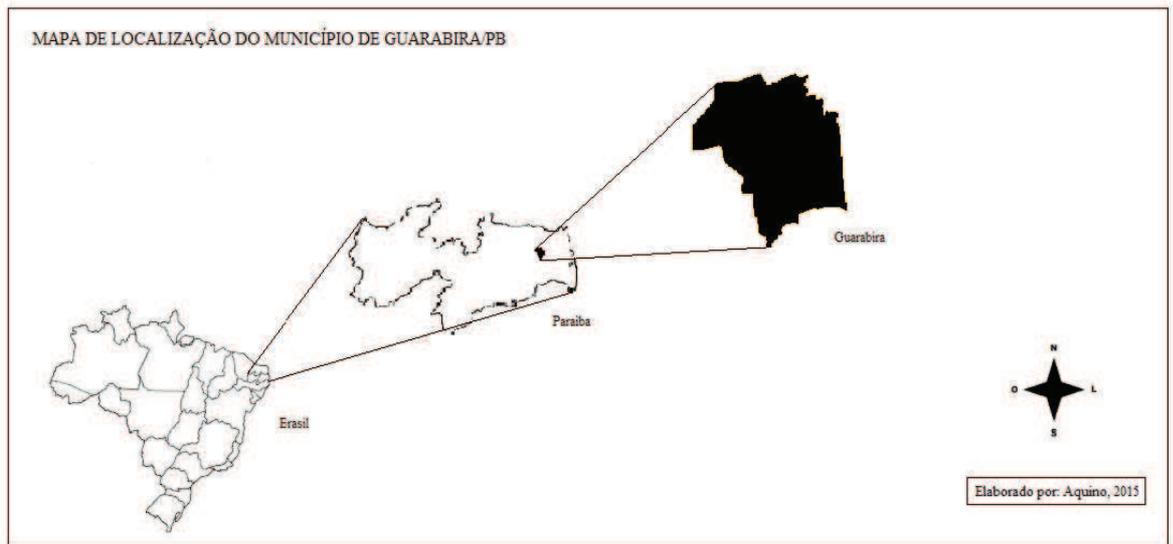


Figura 1: Mapa de localização do município de Guarabira PB
Fonte: Marcos Edson de Aquino, 2015

Portanto, com o fito de se analisar a implementação da LC 123/2006 num caso prático, um Município do Estado da Paraíba, chamado Guarabira, será o protagonista do presente intento. A cidade de Guarabira se situa a 98 quilômetros da capital João Pessoa, inserida na Mesorregião da Mata Paraibana, especificamente na Microrregião de Guarabira, sua

³⁸Numa visão simplista, podemos entender como empreendedor aquele que inicia algo novo, que vê o que ninguém vê, enfim, aquele que realiza antes, aquele que sai da área do sonho, do desejo, e parte para a ação. Um empreendedor é uma pessoa que imagina, desenvolve e realiza. (Adriane Alvarenga da Rocha Pombo, artigo Sebrae o que é ser empreendedor).

localização privilegiada a faz um polo na região, tendo como ponto forte a atividade econômica proveniente do seu desenvolvido setor de comércio e serviços.³⁹

Estima-se que a população de Guarabira no ano de 2014 se encontrava em torno de 57.780 mil habitantes⁴⁰, o que reforça a ideia de um Município estratégico economicamente para a região, sendo um dos mais relevantes do Estado. Tanto que no ano de 2011 foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 101 a Região Metropolitana de Guarabira, com uma população estimada em 193.656 habitantes.⁴¹ Tendo-se como marco temporal o ano de 2014, a seguir se mostrará quais foram as benesses legais da LC 123/2006 aplicadas pelo referido Município no segmento das compras públicas neste ano, e o que poderá ser feito em direção a sua implementação cabal.

As disposições da LC 123/2006 já foram devidamente reguladas em esfera local. Trata-se da Lei Municipal 938/2011, que institui normas relativas ao Micro Empreendedor Individual, Micro Empresa e Empresa de Pequeno Porte, de modo a disciplinar em âmbito municipal os benefícios a serem concedidos para os pequenos negócios situados em Guarabira. É especificamente o capítulo III da referida Lei Municipal que dispõe sobre o Acesso aos Mercados Públicos, regulando dos artigos 19 ao 30 as disposições atinentes as compras públicas.

É salutar dizer que tanto a Lei Complementar Geral 123/2006 quanto a Lei Municipal 938/2011 que regulam o tratamento favorecido a ser estendido as micro empresas e empresas de pequeno porte, tratam-se de verdadeiros exemplos de políticas públicas concebidas com o fito de privilegiar um setor em nome do desenvolvimento do país.

O art. 3º, inciso II da CF/88 estatui que um dos objetivos da República Federativa do Brasil é a garantia do desenvolvimento nacional. Para tanto a própria Constituição estabelece a estrutura política e jurídica do Estado brasileiro ao traçar toda a sistemática de instituições e funções que se relacionam para atingir este fim.

Dentre os caminhos constitucionais estabelecidos para a promoção do desenvolvimento do Estado, têm-se as chamadas políticas públicas. Vistas num aspecto geral atuam como instrumentos estatais por meio dos quais o Estado satisfaz os interesses da coletividade. “Dentre os variados sentido que comporta, a terminologia política pública pode ser associada ao resultado material da política, aos instrumentos de atuação do Estado para a realização dos direitos humanos fundamentais.” (LEAL e GERVASONI, 2010, p.409).

³⁹ Tais informações podem ser averiguadas no site da Prefeitura de Guarabira <http://www.guarabira.pb.gov.br/>

⁴⁰ Site do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang&codmun=250630&idtema=130&search=paraiba>

⁴¹ <http://www.paraiba.pb.gov.br/wp-content/uploads/2011/07/341riooficial13072011A.pdf>

Apesar de ser uma terminologia indefinida, uma evidência sobressalta quando se fala em política pública: é o meio pelo qual o Estado busca alcançar seus fins. Isto é, se o fim precípua do Estado é atender as necessidades básicas da sociedade, as políticas públicas são as medidas políticas adotadas para assegurar a satisfação dos interesses sociais. A política funciona para a sociedade como um agente que torna possível as condições necessárias para a manutenção da vida social. Assim explica Maria Graças Rua:

O termo ‘Política’, no inglês, ‘politics’ faz referência as atividades políticas: o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões políticas (...). Já o termo ‘policy’ é utilizado para referir-se a formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, policy significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política. (RUA, 2009, p.18-19)

Portanto, enquanto a política consiste na atividade voltada a harmonizar os conflitos inerentes a uma sociedade plural e diversa, as políticas públicas são a solução encontrada pelo Estado para dirimir os respectivos impasses sociais. Por isso, que é de suma relevância a participação da sociedade na formulação das políticas públicas, uma vez que para Maria Paula Dallari Bucci as políticas públicas representam:

A função estatal de coordenar as ações públicas (serviços públicos) e privados para a realização de direitos dos cidadãos – a saúde, à habitação, à previdência, à educação – legitima-se pelo convencimento da sociedade quanto a necessidade de realização dos direitos sociais. (BUCCI, 1997, p. 90)

As políticas públicas regra geral se manifestam através de Lei, portanto, emanadas do Poder Legislativo, porém podem apresentar forma de decreto ou até mesmo se revelar mediante uma decisão judicial, já que não devem ser encaradas tão-só na categoria de Lei, mas como toda atividade estatal voltada a concretizar seu fim de realizar os direitos básicos da população.⁴² Contudo, não basta à elaboração da política pública em abstrato, necessário se faz fixar todas as diretrizes que levarão a concretização dos objetivos plasmados naquelas.

Mais do que formular, as políticas públicas precisam ser implementadas, isto é, efetivamente aplicadas, precisam ganhar vida no corpo social, de forma a concretizar as melhorias que perseguem. Para isto, deve o Estado planejar as ações pertinentes a materializar os fins estipulados pela política pública. Para ganhar eficácia, uma política pública requer mais do que idealização, requer uma conduta governamental proativa no sentido de viabilizar

⁴²“Por Política estatal – ou Políticas Públicas – entende-se o conjunto de atividades do Estado tendentes a seus fins, de acordo com metas a serem atingidas. Trata-se de um conjunto de normas (Poder Legislativo), atos (Poder Executivo), e decisões (Poder Judiciário) que visam à realização dos fins primordiais do Estado.” (CANELA JUNIOR, 2009, p. 10)

os mecanismos que trarão a política pública do mundo abstrato para o fenomênico. Em suma as políticas públicas podem ser definidas:

Como instrumento que efetiva os princípios e regras, possibilitando a concretização de objetivos determinados. Por essa razão, as políticas públicas não podem ser gerais e abstratas, mas dotadas de perceptível base de concretude necessária à determinação objetiva e à realização das metas previamente fixadas, não obstante possam ser estabelecidos princípios e diretrizes de caráter mais amplo. (BEZERRA, 2012, p. 20-21)

Nesse sentido, percebe-se que tanto a LC 123/2006 quanto a Lei Municipal 938/2011 manifestam-se como políticas públicas por excelência, ao passo que consubstanciam benefícios que privilegiam as microempresas e empresas de pequeno porte com o fito de estimular seu crescimento econômico. A LC 123/2006 instrumentaliza o supracitado objetivo constitucional de desenvolvimento nacional ao impor um tratamento desigual para os pequenos negócios do país, de modo a reconhecer a importância destes para o desenvolvimento local.

É nesse sentido que a gestão pública municipal se apresenta com um papel crucial, pois, cabe-lhe a incumbência de planejar as ações de favorecimento as pequenas empresas através dos chamados programas de governo. Dentre os benefícios estipulados pela LC 123/2006, tem-se, repisa-se, os que devem ser aplicados através dos processos licitatórios, objeto desta análise, cujos já foram pormenorizados no capítulo anterior. Assim, impende salientar que:

O processo de contratação pública é um dos maiores indutores do desenvolvimento em vários países, devido ao alto poder de compra do Estado. Esse poder foi utilizado em diferentes momentos da história, em períodos de recessão, em processos de recuperação de pós-guerra e outros momentos de crise, como um instrumento objetivo para dinamizar a economia dos países. No Brasil, com a promulgação da Lei Geral das MPE – LC 123/06 – a busca pelo desenvolvimento econômico sustentável ganhou foco nos processos de licitações e o incentivo aos pequenos negócios se transformou em critério a ser considerado em todo processo de contratação pública. (Guia de Implementação da Lei Geral, 2014, pág. 14)

Verifica-se que o fornecimento de bens e serviços ao Poder Público por parte das microempresas e empresas de pequeno porte se apresenta como uma relevante ferramenta de impulso ao crescimento destas, não podendo prescindir deste caminho o governo local para fomentar o desenvolvimento do seu Município. Isto porque, com o fortalecimento dos pequenos negócios se tem o aumento da empregabilidade formal, bem como aumento da arrecadação o que se traduz em maior receita para a edilidade subsidiar as suas ações de

governo. Nas palavras de BARRETO⁴³ a gestão municipal tem o dever de edificar uma atmosfera para os pequenos negócios prosperarem. (2014, p.7)

Nessa esteira, percebe-se que o Município de Guarabira, não apenas regulamentou os benefícios da LC 123/2006 através da Lei Municipal 938/2011 como iniciou a implementação dos seus dispositivos. Pois, desafio maior do que regulamentar é implementar, ou seja, aplicar na prática os privilégios previstos. O processo de implementação se torna complexo na medida em que demanda várias ações públicas simultâneas para efetivar o tratamento diferencial.

A Lei Municipal dos artigos 19 ao 28 elenca respectivamente a regularidade fiscal tardia, o empate ficto, a licitação exclusiva nas contratações cujo valor não exceda a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a subcontratação desde que o percentual máximo não exceda a 30% e a cota de reserva de 25% quando o objeto for de natureza divisível.

Mais que isso, o seu art. 29 dispõe que a Administração para viabilizar a ampliação da participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas Licitações, deverá buscar adotar como medida: “o cadastro próprio de fornecedores, ou adequar os eventuais existentes, para identificar as Micro e Pequenas Empresas sediadas no Município, com as respectivas linhas de fornecimento de bens e serviços, de modo a facilitar a notificação das licitações e a formação de parcerias e subcontratações; estabelecer e divulgar amplamente um planejamento anual de contratações públicas a serem realizadas, com estimativa de quantitativo e das datas de realização; padronizar e divulgar as especificações dos bens e serviços a serem contratados, de modo a orientar as Micro e Pequenas Empresas, a fim de que estas possam se adequar seu processo produtivo.”

Por fim, prevê o seu artigo 30 que deverá “a Administração incentivar a realização de feiras de pequenos prestadores, produtores, artistas e artesões, assim como apoiará missão técnica para exposição e venda de produtos e serviços de pequenos empreendedores locais em Municípios vizinhos”.

4.2. Estágio de implementação da Lei Municipal 938/2011

Conforme se ver, o aumento da participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas vem sendo um importante indutor ao desenvolvimento do país. Segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, apenas, entre Janeiro e Março de 2014 as compras governamentais movimentaram um montante de R\$ 30,4

⁴³ Presidente do Sebrae, em prefácio do Guia de Implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, obra idealizada pela Confederação Nacional de Municípios e o Sebrae.

bilhões na aquisição de bens e serviços, dos quais, R\$ 3,2 bilhões (25%) referem-se às contratações junto às microempresas e empresas de pequeno porte.⁴⁴

Portanto, através dos processos licitatórios a Administração Pública tanto da esfera federal, estadual ou municipal têm diante de si uma oportunidade de fomento à economia, já que, as compras públicas, tão necessárias à sobrevivência do próprio Estado, movimentam vultosas quantias financeiras em todo país, de modo que o tratamento diferenciado e privilegiado as microempresas e empresas de pequeno porte representa a inserção dos pequenos negócios neste mapa de compras governamentais. Nesse sentido:

Houve uma profunda mudança de paradigma, colocando a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, por meio do incentivo dos pequenos negócios no ponto crucial de apoio às contratações públicas. (Guia de Implementação da Lei Geral, 2014, p. 17)

A partir do momento que o governo local passa a comprar mais dos pequenos negócios localizados no seu próprio Município contribui diretamente para o desenvolvimento econômico e social da respectiva cidade, pois ao gerar renda para os seus nativos, acaba por determinar melhorias significativas nas suas vidas. Sem olvidar, que o fortalecimento dos pequenos negócios locais leva ao aumento da receita municipal, o que refletirá num aumento dos recursos públicos que poderão ser usados em prol da prestação de serviços públicos mais eficientes.

A importância das microempresas e empresas de pequeno porte se sobressalta ainda mais quando se verifica a quase total predominância de empresas destas categorias em todo o cenário brasileiro, das 15.903.288 (quinze milhões novecentas e três mil duzentas e oitenta e oito) empresas ativas no país, 13.670.064 (treze milhões seiscentos e setenta mil e sessenta e quatro) são microempresas e empresas de pequeno porte.⁴⁵

Com base nos dados do site Empresômetro-MPE⁴⁶ apresentados para o ano de 2014, a cidade de Guarabira contabiliza um total de 3.486 (três mil quatrocentos e oitenta e seis) empresas ativas das quais 3.263 (três mil duzentos e sessenta e três) são MPEs ativas, representando, pois, um percentual de 93% do total de empresas ativas no Município no ano de 2014.⁴⁷

Ainda segundo os dados do Empresômetro-MPE, o setor que lidera no Município de Guarabira são as microempresas e empresas de pequeno porte no ramo de comércio,

⁴⁴<http://www.planejamento.gov.br/>

⁴⁵<http://empresometro.cnc.org.br/Estatisticas>

⁴⁶O Empresômetro é uma ferramenta tecnológica idealizada pelo IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. É um verdadeiro censo das empresas, entidades privadas e públicas em atividade no Brasil, portadoras de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

⁴⁷<http://empresometro.cnc.org.br/Estatisticas>

reparação de veículos automotores e motocicletas, representando um quantitativo de 1.985 (hum mil novecentos e oitenta e cinco) microempresas e empresas de pequeno porte. Esse alto número de microempresas e empresas de pequeno porte denota a relevância do Município de Guarabira implementar na sua totalidade os benefícios previstos na LC 123/2006 ora regulamentados pela Lei Municipal 938/2011. Contudo, conforme se irá demonstrar, apesar do Município já ter iniciado a efetivação da Lei Geral, alguns pontos estratégicos precisam sair do papel para que a implementação seja verificada na sua íntegra.

Isso porque, segundo dados numéricos fornecidos pela Comissão Permanente de Licitação de Guarabira, no ano de 2014 nas modalidades convencionais, a saber, nos casos de concorrência, tomada de preços e convite, das empresas vencedores, 50,3% foram microempresas e empresas de pequeno porte do próprio Município, o que representou uma quantia de R\$ 1.504.639,47 (hum milhão quinhentos e quatro mil seiscentos e trinta e nove reais e quarenta e sete centavos) reinvestidos no próprio Município. Em contraposição a 49,7% de empresas vencedores de outras cidades, embora do próprio Estado da Paraíba, totalizando a quantia de R\$ 1.484.382, 15 (hum milhão, quatrocentos e oitenta e quatro reais e trezentos e oitenta e dois reais e quinze centavos) que poderiam ter permanecido no comércio local.

Já quando a modalidade licitatória é o Pregão Presencial, participaram ao longo do ano de 2014, 240 (duzentas e quarenta) empresas. Destas 74 (setenta e quatro) são empresas do Município de Guarabira, das quais 70 (setenta) consagraram-se vencedoras. Sendo 69 (sessenta e nove) empresas enquadradas como microempresa e empresa de pequeno porte, isto é, 92,3% das empresas guarabirenses vencedoras são pequenos negócios, totalizando uma quantia de R\$ 7.596.909,53 (sete milhões quinhentos e noventa e seis mil, novecentos e nove reais e cinquenta e três centavos) turbinados na economia local.⁴⁸

Contudo, conforme se ver, a maioria das empresas vencedoras dos Pregões presencial realizados pelo Município de Guarabira foram empresas não situadas no Município, isto é, foram 96 (sessenta e seis) empresas vencedoras, das quais 62 se enquadram como microempresas e empresas de pequeno porte, e 34 (trinta e quatro) como empresas de médio ou grande porte, o que totaliza um valor de R\$ 12.034.422 (doze milhões, trinta e quatro mil e quatrocentos e vinte e dois centavos) levados por estas empresas não situadas no Município.

⁴⁸Apenas uma empresa do Município de Guarabira vencedora de um Pregão no ano de 2014, não se enquadra como microempresa ou empresa de pequeno porte, auferindo o montante de R\$ 631.600,00 (seiscentos e trinta e hum mil, seiscentos reais).

Assim, resta patente que o Município de Guarabira, necessita urgentemente efetivar os benefícios da LC 123/2006, regulados pela Lei Municipal 938/2011 para que as suas microempresas e empresas de pequeno porte tenham mais chances de fornecer ao Poder público Local. Para isso, um conjunto de ações precisam ser concebidas, planejadas e executadas visando o aumento no número de microempresas e empresas de pequeno porte guarabirenses nas compras públicas. Ao passo que uma vez vencedoras, a contraprestação financeira pelo bem ou serviço prestado ficará no próprio Município, de modo a incrementar a economia local.

Primeiramente, mostram-se quais são os privilégios legais que já vêm sendo aplicados pelo Município de Guarabira. Para isto se utilizará como parâmetro os mecanismos desenvolvidos pelo Sistema de Monitoramento da Implementação da Lei Geral das MPE nos municípios brasileiros, ferramenta desenvolvida pelo SEBRAE para acompanhar o estágio de implementação da Lei Geral 123/2006 nos Municípios.⁴⁹ Para realizar este monitoramento, o SEBRAE elaborou um questionário, que fora utilizado de modelo nesta pesquisa para investigar o estágio em que se encontra a implementação da Lei Geral no Município de Guarabira no ano de 2014.

Impende salientar que, este Município respondeu ao questionário, mas se encontra com informações desatualizadas, pois, os processos licitatórios utilizados para tanto foram do ano de 2012. A presente investigação tem como parâmetro o ano de 2014, por isso que adotou o questionário disponibilizado pelo Sistema do SEBRAE apenas como paradigma, para saber o estágio de implementação no referido ano.

No que tange a regulamentação específica por parte do ente municipal, repisa-se, que a Lei 938/2011 é o diploma legal que disciplinou em nível local as disposições da Lei Geral 123/2006. Em entrevista feita ao presidente da Comissão de Licitação de Guarabira, e também

⁴⁹ “O indicador de Implementação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa para aferir se o município conseguiu implementar a Lei Geral, o Sebrae criou o indicador de Implementação da Lei Geral. A lógica do indicador parte do pressuposto de que os municípios devem por em prática a aplicação mínima de alguns dispositivos a partir dos quais será qualificado como tendo implementado o eixo específico que está sendo analisado. Para atingir o status de implementação em cada um dos quatro eixos é necessário atingir nota mínima de 5,7 (de um total de 10), além de serem observados alguns critérios, respostas positivas à perguntas chaves. Na medida em que o município alcança 5,7 em um dos temas, ganha uma pontuação que compõe a nota global. Para auferir esses eixos criou-se um questionário/roteiro. Cada bloco de questões possui perguntas relacionadas que pontuam, de forma diferente, cada resposta positiva. O questionário, que possui 58 perguntas está dividido, em cada eixo, em quatro tipos de pergunta: regulamentação, operacionalização, esforço e resultado. As perguntas de regulamentação são relativas a itens que são de responsabilidade do município inserir em sua legislação. As perguntas que estão relacionadas à operacionalização são relativas à aplicabilidade dos itens da lei, como aquelas destinadas a verificar se o município está realizando o que deve. Perguntas de esforço evidenciam algumas atividades que não estão literalmente descritas na lei, mas auxiliam a sua implementação, como a capacitação dos servidores. E, por último, a pergunta de resultado visa medir os benefícios que a implementação da Lei Geral está gerando no município.” (Dicionário do Desenvolvimento Local, 2014, pag. 28)

pregoeiro, José Ferreira dos Santos Júnior, chega-se aos resultados do que da Lei vem sendo efetivado nos processos licitatórios realizados pelo Município no ano de 2014, e do que ainda resta carente de aplicação.

Segundo o presidente da Comissão Permanente de Licitação, dentre os benefícios legais previstos para as microempresas e empresas de pequeno porte nos processos licitatórios, a Prefeitura de Guarabira aplica efetivamente o empate ficto e a regularidade fiscal tardia. Dispõe também de cadastro próprio de fornecedores sediados no Município pelo qual é possível identificar se a empresa se enquadra na categoria de microempresa ou empresa de pequeno porte e outros, nos esteios do inciso I do artigo 29 da Lei Municipal 938/2011.

O entrevistado informou, ainda, que teve capacitação específica sobre o tema da LC 123/2006, bem como que o Município realiza o pagamento às microempresas e empresas de pequeno porte em até 30 dias corridos após a liquidação, e que há maior utilização do pregão presencial em relação ao pregão eletrônico, o que privilegia as microempresas e empresas de pequeno porte situadas no Município.

Percebe-se, que no ano de 2014, apenas, alguns benefícios da LC 123/2006, regulamentada no Município pela 938/2011 foram realmente implementados nos processos de compras públicas. Assim, restou carente de aplicação no contexto fático das licitações realizadas no ano de 2014, o art. 27 da Lei Municipal 938/2011, que estabelece benesses as microempresas e empresas de pequeno porte como a licitação exclusiva nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a exigência de subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte desde que o percentual máximo do objeto contratado não exceda a 30% do total licitado e a cota de reserva de 25% do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens de natureza divisível.

Outrossim, apesar de previsão legal, verifica-se a não efetivação dos incisos II e III do art. 29 da Lei Municipal 938/2011 que estatuem respectivamente para o Município o dever de estabelecer e divulgar amplamente um planejamento anual de contratações públicas a serem realizadas, com estimativa de quantitativo e datas de realização bem como padronizar e divulgar as especificações dos bens e serviços a serem contratados, com o fim de orientar as microempresas e empresas de pequeno porte a adequar seu processo produtivo as necessidades do Município.

Isto acaba por comprometer uma maior participação das microempresas e empresas de pequeno porte nos processos licitatórios realizados pelo Município, de modo que passa a ser um fator de estagnação do desenvolvimento local, já que todo o potencial comercial da cidade

não está sendo bem aproveitado nas compras públicas em virtude da não aplicação as microempresas e empresas de pequeno porte de todas as benesses previstas na Lei Geral, regulamentadas pela Lei Municipal 938/2011. Nesse sentido, os gestores públicos locais precisam está conscientes que:

Ao dar preferência à participação de empresas de pequeno porte nas compras governamentais, a Lei Geral também contribui para o surgimento de novos negócios, a redução do desemprego e a geração de renda. Isso porque mais da metade dos postos de trabalho no país estão hoje nos pequenos negócios. (CASTRO, 2014, p.12)

4.3. As ações estratégicas que devem ser adotadas pelo Município de Guarabira

É nítido pelo visto até aqui, que a previsão legal do tratamento diferenciado as microempresas e empresas de pequeno porte resta insuficiente para que estas usufruam de tais privilégios. Nessa esteira, não adianta Lei se esta não tem eficácia, isto é, se esta não encontra respaldo fático apto a lhe dar vida, se não encontra os instrumentos necessários a lhe dar concretude. O Decreto Federal nº 6.204/2007⁵⁰ dispõe no seu inciso II do art. 1º que:

“Art. 1º Nas contratações públicas de bens, serviços e obras, deverá ser concedido tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, objetivando: II - ampliação da eficiência das políticas públicas.”

O inciso II do art. 1º do citado decreto federal acaba por corroborar a ideia de que não adianta existir política pública despida de eficiência. Assim, para que as disposições da LC 123/2006 tenham realmente eficácia no cenário dos Municípios brasileiros, não basta ser regulamentadas por Lei local, mais que isso, precisam ser efetivadas, precisam incidir nas situações fáticas que reclamam tratamento diferenciado as microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito municipal.

É o que se percebe no caso de Guarabira, o Município regulamentou a Lei Geral desde 2011, porém não a efetivou na sua totalidade, isto é, não aplicou pelo menos no que tange as compras públicas, todos os benefícios que devem ser garantidos as microempresas e empresas de pequeno porte nos processos licitatórios. Desta forma, o Município de Guarabira perde uma grande oportunidade de fomentar o seu desenvolvimento ao não privilegiar as suas microempresas e empresas de pequeno porte nos certames públicos.

Porém, nada obsta que o Município adote as ações governamentais devidas para o fim de implementar em sua totalidade a Lei Municipal 938/2011. A começar pela aplicação dos benefícios do art. 27 da Lei referida, já que nenhum deles é concedido atualmente às

⁵⁰Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal.

microempresas e empresas de pequeno porte nos processos licitatórios então realizados, o que representaria um significativo aumento no número de microempresas e empresas de pequeno porte contratadas para fornecer ao Município.

Apesar da alteração promovida pela LC 147/2014 de que os benefícios previstos quanto às compras públicas na LC 123/2006 embora não regulamentadas por Lei local, podem ser aplicados com base na respectiva Lei Federal, fundamental se torna a sua previsão nos Editais de Licitação de forma direta e pormenorizada para facilitar o entendimento dos pequenos empresários.

Portanto, o primeiro passo para que o Município de Guarabira atraia mais microempresas e empresas de pequeno porte da cidade para participar de seus processos licitatórios é elaborar um Edital que contemple os privilégios legais da Lei Municipal 938/2011. Ressalta-se que o trunfo no caso da elaboração do Edital não está apenas em incluir as benesses, mas em dispô-las em linguagem sucinta e fácil, aptas de serem compreendidas pelos empreendedores locais.

É o que acontece com as hipóteses de licitação exclusiva, a subcontratação e a cota de reserva previstas no art. 27 da Lei Municipal 938/2011 que não estão sendo aplicadas nos processos licitatórios realizados pelo Município, e que precisam passar a contextualizar os certames como forma de impulsionar a participação das microempresas e empresas de pequeno porte guarabirenses nas compras públicas municipais.

Outro importante ponto para a implementação da Lei Municipal 938/2011, porém totalmente ausente no Município de Guarabira, é a questão do planejamento anual das compras públicas. Não obstante a Comissão Permanente de Licitação mantenha um cadastro próprio de fornecedores sediados no próprio Município, verifica-se que não há um serviço de notificação voltado para informar as microempresas e empresas de pequeno porte locais sobre a realização das licitações futuras.

O planejamento anual das compras públicas seria o segundo passo que o Município de Guarabira daria em direção ao total implemento das disposições da LC 123/2006, ora reguladas pela Lei Municipal 938/2011. Ao planejar suas compras anuais, o Município saberia quais seriam especificamente as suas necessidades durante o ano, de modo que teria conhecimento do que poderia ser fornecido pelas microempresas e empresas de pequeno porte locais com base no Cadastro de fornecedores por linhas de fornecimento de bens e serviços já criado pela Comissão Permanente de Licitação.

O que ajudaria a viabilizar, e muito, as notificações diretas as microempresas e empresas de pequeno porte municipais aptas a atender ao objeto de determinada licitação.

Mais que isso, auxiliava o próprio planejamento das microempresas e empresas de pequeno porte locais que teriam o conhecimento antecipado de todas as datas de realização dos certames no Município, o que propiciaria tempo para que se preparassem de forma correta e adequada para participar da vindoura Licitação.⁵¹

Contudo, a divulgação antecipada de um planejamento de compras anuais a informar aos pequenos empresários locais as datas das futuras licitações e o respectivo objeto, concedendo-lhes um tempo prévio para se alinharem as exigências do processo de compras públicas, não surtirá qualquer efeito diante do desconhecimento técnico daqueles do que seja e como participar de um procedimento licitatório.

É crucial a capacitação técnica dos pequenos empresários locais do que seja e como participar de um processo licitatório, vez que o não conhecimento operacional das disposições da Lei 8666/93 a torna um obstáculo insuperável para aqueles que estão iniciando seu próprio negócio. Principalmente, no que tange aos documentos que devem ser apresentados na fase de habilitação, no sentido de que quais seriam, onde buscá-los, qual a sequência para dispô-los.

É rotineiro no Município de Guarabira antes da realização de determinada Licitação, a ida dos pequenos empresários a Comissão Permanente de Licitação para tirar dúvidas procedimentais com os seus membros. Entretanto, melhor seria que estes já se encontrassem devidamente capacitados, de modo a facilitar tanto a sua participação quanto os trabalhos da própria Comissão de Licitação.

Por isso, o ideal seria o oferecimento de cursos de capacitação destinado aos empresários locais que têm o interesse de se tornar fornecedores do Poder Público Municipal. Isto contribuiria para aumentar o próprio número de pequenos negócios nos processos licitatórios realizados pelo Município. Com efeito, a promoção de cursos de capacitação para o fim de informar aos pequenos empresários locais dos aspectos operacionais da Lei de Licitação, representaria o terceiro passo a ser dado pelo Município de Guarabira para implementar na sua totalidade a Lei Municipal 938/2011.

O próprio Município poderia oferecer tais cursos de capacitação trimestralmente, através da Secretaria do Comércio e Indústria, que já implantou, ressalta-se, a sala do empreendedor, uma sala voltada exatamente a dirimir dúvidas e auxiliar os pequenos empresários locais na condução dos seus negócios. E para que todas estas informações fossem

⁵¹“É o teor do disposto nos incisos II e III da do art. 29 da Lei Municipal 938/2011, respectivamente: II – estabelecer e divulgar amplamente um planejamento anual de contratações públicas a serem realizadas, com estimativa de quantitativo e das datas de realização, e III – padronizar e divulgar as especificações dos bens e serviços a serem contratados, de modo a orientar as MEIs, MEs e as EPP, a fim de que estas possam adequar seu processo produtivo.”

divulgadas as microempresas e empresas de pequeno porte locais, o Município de Guarabira poderia aproveitar seu site na internet⁵² para criar um canal de informação, que contemplasse os avisos de Licitação, o planejamento anual das compras públicas, os cursos de capacitação para os pequenos empresários com a previsão da data que iriam acontecer, representando um espaço reservado especificamente a todas as matérias que envolvessem os pequenos negócios municipais.⁵³

Portanto, vislumbra-se que a adoção pelo Município de Guarabira destas estratégias acima delineadas, contribuiria decisivamente para a implementação dos benefícios concedidos as microempresas e empresas de pequeno porte pela LC 123/2006, disciplinadas em sede local pela Lei Municipal 938/2011. Não se deve olvidar que implementar, significa aplicar no mundo real o tratamento diferenciado estipulado legalmente. Não adianta a existência da política pública se esta não tem efetividade, se não é capaz de transformar a situação concreta para a qual foi concebida.⁵⁴

Impende salientar, que toda política pública necessita ter seus resultados avaliados para se verificar na prática os seus pontos positivos e negativos. O que está dando bons frutos deve continuar, porém o que não estiver a produzir os efeitos desejados deve ser repensado, de modo que novas ações devem ser adotadas pelos respectivos gestores públicos. No presente caso, necessário de faz o Município de Guarabira, aliado às demais estratégias aqui mencionadas, adotar um plano de metas anuais para monitorar a participação das microempresas e empresas de pequeno porte locais nos processos licitatórios.

Assim, poderia analisar com base nos resultados obtidos quais ações deveria ser modificada ou excluída, e quais medidas inéditas seriam adotadas, sempre tendo por escopo aumentar a participação dos pequenos negócios locais nas compras públicas. Nesse sentido, o Guia de Implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas:

Dinamizar a economia local, por meio do uso do poder de compras governamentais, é um esforço que envolve os compradores públicos, os empresários de negócios

⁵² <http://www.guarabira.pb.gov.br/>

⁵³ Esta foi uma das estratégias da cidade que ganhou como Projeto Nacional do Prêmio Prefeito Empreendedor realizado pelo Sebrae 8ª edição, trata-se da cidade de Três Rios/RJ, que criou o Portal do Empreendedor de Três Rios/RJ. Nele, as empresas cadastram suas atividades e podem enviar orçamento pela plataforma digital. Lá também são oferecidos cursos, financiamentos e orientações para o sucesso nos negócios.

⁵⁴ É comum entre os estudiosos das políticas públicas advertir que estas passam por fases, na visão de Mônia Clarissa e Tássia Aparecida compreendem cinco etapas seu ciclo: “na primeira fase há a transformação de um problema social em um problema político, na segunda fase a dificuldade social passa a integrar a agenda política, sendo esta uma espécie de elenco de problemas e assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos, a terceira fase é a da formulação, sendo esse momento em que se define a maneira de solucionar o problema político em pauta, a quarta fase, por sua vez, concretiza-se a terceira, isto é, a implementação é a fase da concretização da formulação, através de seções e atividades que materializam as diretrizes, programas e projetos, a quinta e última fase consiste no estudo dos êxitos e das falhas do processo de implementação, podendo determinar a continuidade ou alteração da política pública.” (LEAL e GERVASONI, 2010, p.411/412)

urbanos, os produtores rurais e as entidades de apoio. Todos devem fazer a sua parte para conseguir manter os recursos públicos girando na economia local. (Guia de Implementação da Lei Geral, 2014, p. 28)

Assim, depreende-se que o fomento ao desenvolvimento local através do aumento da participação das microempresas e empresas de pequeno porte nos processos de compras públicas, demanda uma iniciativa conjunta, que congrega no mesmo fim ações dos gestores públicos e dos pequenos empresários. Estas ações, diretrizes e objetivos devem ser reunidos em uma política pública, que são os instrumentos governamentais utilizados para a consecução dos fins estatais.

A LC 123/2006 é uma política pública de concessão de privilégios as microempresas e empresas de pequeno porte, que estabelece um tratamento desigual em prol dos pequenos negócios para que a estes sejam asseguradas oportunidades de crescimento econômico, vez que no plano fático não conseguem competir nas mesmas condições com as empresas de médio e grande porte. Por representar o maior número de negócios do país, o favorecimento as microempresas e empresas de pequeno porte, torna-se fator determinante ao desenvolvimento sócio-econômico dos municípios.

No presente estudo, o Município de Guarabira, com seu forte comércio, fora analisado sob a perspectiva da implementação da sua Lei Municipal 938/2011, que regulamentou as disposições da Lei Geral 123/2006. Logo, pode-se verificar quais as ações já foram adotadas, e quais ainda poderão ser efetivadas para estimular a maior participação das microempresas e empresas de pequeno porte locais nos processos de compras públicas municipais, numa inequívoca evidência de como as benesses licitatórias previstas nas respectivas leis, podem ser usadas a favor da economia local.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tudo que foi exposto, depreende-se que a Licitação como instrumento legal mediante o qual a Administração Pública adquire bens e serviços, pode ser usada para beneficiar as microempresas e empresas de pequeno porte tendo em vista fomentar a economia local. Em 2014, a Lei Federal nº 8666/93 que dispõe sobre todas as regras a incidir nos procedimentos licitatórios, ganhou o art. 5-A segundo o qual: “As normas de licitações e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei”.

Este tratamento diferenciado e favorecido se encontra regulamentado pela Lei Complementar 123/2006, que sofreu alterações importantes da Lei Complementar 147/2014, sendo uma delas este acréscimo do art. 5-A a Lei Federal nº 8666/93. Dentre os benefícios previstos, que foram ampliados pela recente Lei, tem-se a regularidade fiscal tardia, o empate ficto, a licitação exclusiva, subcontratação e cota de reserva. É salutar a previsão destes privilégios nos Editais dos processos licitatórios para que as microempresas e empresas de pequeno porte tenham com antecedência ciência das suas vantagens legais.

Ressaltou-se, que o tratamento privilegiado as microempresas e empresas de pequeno porte têm berço constitucional, nos termos do inciso IX do art. 170 e art. 179 da CF/88. Ademais, que este favorecimento aos pequenos negócios imposto pela Carta Magna veio a convergir com o fim republicano de desenvolvimento nacional, conforme preceitua o inciso II do art. 3º da CF/88.

Nesse sentido, verificou-se a relevância dos Municípios, pois, é sob a sua circunscrição territorial e poder administrativo que as pequenas empresas nascem das mãos daqueles que sonham em ter o seu próprio negócio. São as Administrações Municipais que passam a ter a incumbência primordial de aplicar nos seus processos de compras públicas o tratamento diferenciado e privilegiado estipulado pela LC 123/2006.

Assim, o Município de Guarabira fora usado como parâmetro para se analisar o estágio de implementação das disposições da LC 123/2006, de modo que foram suscitadas algumas ações estratégicas que devem ser adotadas pelo referido Município para que caminhe em direção à efetivação integral das ditas benesses legais.

Observa-se, que a Lei Municipal 938/2011 foi a responsável pela regulamentação local dos privilégios previstos na Lei Geral, sendo ambas exemplos de políticas públicas destinadas a fomentar o desenvolvimento municipal. Mostrou-se que a diretriz mestra tanto da LC 123/2006 quanto da Lei Municipal 938/2011 é o incentivo aos pequenos negócios através de

concessões legais que facilitem sua formalização e fortalecimento econômico, bem como ajuda a estimular a economia local.

Portanto, verificou-se quais benefícios vêm sendo aplicados pelo Município de Guarabira, quando do exercício do seu poder de compras. Ainda, como o conseqüente Município pode utilizar a favor do seu desenvolvimento sócio-econômico os privilégios concedidos pela LC 123/2006. Mais singularmente, o que vem sendo feito e o que precisa ser feito para que o Município de Guarabira amplie a participação de suas microempresas e empresas de pequeno porte nos seus processos licitatórios com chances reais de se lograrem vencedoras dos Certames.

Com base na análise de dados do ano de 2014 fornecidos pelo presidente da Comissão Permanente de Licitação de Guarabira, percebeu-se que apenas algumas das benesses legais vêm sendo aplicadas, tais como: o empate ficto e a regularidade fiscal tardia e o cadastro de fornecedores. Averiguou-se que o Município de Guarabira, como um pólo comercial da região, contemplado por um número significativo de microempresas e empresas de pequeno porte teria um potencial imenso de crescimento desde que estimulasse a participação das suas pequenas empresas nos seus processos de compras públicas.

Por isso que, torna-se urgente e relevante à adoção de ações que visem à implementação cabal da Lei Municipal 938/2011, tais como a previsão nos Editais dos benefícios de licitação exclusiva, subcontratação, cota de reserva, mais que isso, o planejamento anual das compras públicas, o curso de capacitação para os pequenos empresários, reunidos em um canal de comunicação instalado no próprio site da Prefeitura de Guarabira destinado apenas à divulgação de informações concernentes as microempresas e empresas de pequeno porte.

Pois, só assim o Município de Guarabira poderá aproveitar a força representada pela quantidade de pequenos negócios situados sob o seu domínio. E com isso começar paulatinamente a evoluir em direção à implementação total da sua Lei Municipal 938/2011, em consonância com o fim teleológico da LC 123/2006 de promover o desenvolvimento local através da concessão de um tratamento diferenciado e privilegiado as microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas.

REFERÊNCIAS

BEZERRA, Pedro Ivo Soares. **Controle Jurisdicional de Políticas Públicas: Aplicação do Princípio da Proporcionalidade como Critério Definidor de Limites**. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal Paraíba, PB, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas e Direito Administrativo**. Informação Legislativa. Brasília. a. 34n. 133 jan/mar. 1997.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm > Acessado em: 28 de Dez. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar 123/2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm > Acessado em: 10 de Jan. de 2015.

BRASIL. **Lei Nº 8666/1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm > Acessado em 20 de Jan. 2015.

BRASIL. Lei Nº 147/2014. 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. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp147.htm > Acessado em 11 de Jan. 2014.

CANELA JÚNIOR, Oswaldo. A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: um novo modelo de jurisdição. **Tese** (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, SP, 2009.

CASTRO, Antônio de Oliveira. **Como Participar de Licitação Pública**. Recife: Sebrae, 2010.

CONFERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS; SEBRAE. **Dicionário do Desenvolvimento Local**. Brasília: Sebrae, 2013.

CONFERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS; SEBRAE. **Guia de Implementação da Lei Geral das Micro Empresas e Pequenas Empresas**. 2ª ed. Brasília: CNM, 2014.

CONHECER, Projeto Prosperar. Contratações Públicas: Parceria com Tribunais de Contas favorece economia municipal. Revista, nº 28 Agosto, Sebrae: 2014. Disponível em: < <http://www.portaldodesenvolvimento.org.br/projeto-prosperar-facilita-adesao-de-municipios->

a-lei-geral/ > <http://www.portaldodesenvolvimento.org.br/projeto-prosperar-facilita-adesao-de-municipios-a-lei-geral/> > Acessado em: 12 de Jan. 2015.

DINIZ, Marcos Paulo. **Empreendedorismo uma nova visão: Enfoque no Perfil Empreendedor.** Minas Gerais: 2009. Disponível em: < <http://www.administradores.com.br/artigos/marketing/empreendedorismo-uma-nova-visao-enfoque-no-perfil-empendedor/35960/> > Acessado em 15 de Jan. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **O Governo Contratando com os Pequenos Negócios: Estatuto da Micro e Pequena Empresa Fomentando a Economia do País.** Brasília: SEBRAE, 2013.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação Direta sem Licitação.** 9ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

GUARABIRA. **Lei Municipal nº 938/2011.** Institui Normas Relativas ao Micro Empreendedor Individual, Micro Empresa e à Empresa de Pequeno Porte, conforme Lei Complementar 123 de 14 de dezembro de 2006, Lei Complementar 127 de 14 de Agosto de 2007, Lei Complementar 128 de 19 de Dezembro de 2008 e dá outras providências.

MARÇAL FILHO. Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012.

MARÇAL FILHO. Justen. **Pregão: Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico.** 6ª ed. São Paulo: Dialética, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo.** 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

LEAL; GERVASONI. Mônia Clarissa Hennig; Tássia Aparecida. Estado, Jurisdição e Políticas: **As possibilidades de controle jurisdicional de políticas públicas e a ampliação do espaço público para a inclusão de novos atores sociais.** In: CECCATO; MISAILIDIS, LEAL; MEZZARROBA. Maria Aurea Baroni; Mirta Lereña; Mônia Clarissa Hannig; Orides (organizadores) **CIDADANIA, DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS.** Conceito Editorial

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas.** Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília, 2009.

POMBO. Adriane Alvarenga da Rocha. **O que é ser Empreendedor.** Biblioteca Temática Sebrae Empreender. Disponível em: < [http://bis.sebrae.com.br/GestorRepositorio/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/A2EEEEAD6407D759003256D520059B1F8/\\$File/NT00001D9A.pdf](http://bis.sebrae.com.br/GestorRepositorio/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/A2EEEEAD6407D759003256D520059B1F8/$File/NT00001D9A.pdf) > Acessado em 20 de Jan. de 2015.

**APÊNDICE A – ENTREVISTA COM JOSÉ FERREIRA DOS SANTOS JÚNIOR,
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO E PREGOEIRO DO MUNICÍPIO
DE GURABIRA/PB**

1) Sua legislação prevê licitações exclusivas para participação de MPE nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)?

Sim. Art. 27, I da Lei 938/2011

2) Sua legislação prevê a exigência de subcontratação de MPE, até o limite de 30% (trinta por cento) do total licitado (valor do objeto licitado)?

Sim. Art. II da Lei 938/2011

3) Na aquisição de bens e serviços de natureza divisível, sua legislação estabelece cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de MPE?

Sim. Art. 27 III da Lei 938/2011

4) A prefeitura usa o critério de desempate, e dá preferência de contratação para as MPE?

Sim.

5) A prefeitura permite a participação das MPEs em certames licitatórios mesmo que apresentem alguma restrição fiscal e concede o prazo para regularização da documentação da vencedora?

Sim.

6) A prefeitura realiza licitações exclusivas para participação de MPE nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)?

Não.

7) A prefeitura exige dos licitantes a subcontratação de MPE, até o limite de 30% (trinta por cento) do total licitado (valor do objeto licitado)?

Não.

8) Na aquisição de bens e serviços de natureza divisível, a prefeitura estabelece cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de MPE?

Não.

9) Existe na prefeitura cadastro de fornecedores em que seja possível identificar o porte dos licitantes: EI, ME, EPP, Outros?

Sim.

10) Os servidores da área de compras públicas tiveram capacitação específica sobre este tema da Lei Geral?

Sim. Participou de cursos e seminários oferecidos pelo Sebrae.

11) As empresas locais foram capacitadas sobre como participar do processo de compras públicas no município?

Não.

12) A prefeitura identifica oportunidades para as MPE no seu planejamento de compras?

Não.

13) A prefeitura monitora a participação das MPE nas suas compras?

Não.

14) A prefeitura divulga oportunidades para as MPE levantadas no seu planejamento de compras?

Não.

15) A prefeitura realiza o pagamento às MPE em até 30 dias corridos após a liquidação?

Sim.

16) Há maior utilização do pregão presencial em relação ao pregão eletrônico?

Sim. A Prefeitura de Guarabira não utiliza o Pregão na sua modalidade eletrônica, apenas presencial.

Questionário disponibilizado no site do SEBRAE, em Monitoramento da Implementação da Lei Geral nos Municípios Brasileiros:
<http://app.pr.sebrae.com.br/leigeralnacional/VisualizarQuestionario.do>