

# Licitações Como Políticas Públicas de Redução de Desigualdades:

um estudo do estatuto das pequenas empresas do município de Fortaleza

**Geovânia Sabino Machado**

*Mestre em Planejamento em Políticas Públicas - UECE*

**Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça**

*Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE*

*Professora do Curso de Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR/CE)*

## Resumo

A pesquisa analisou a utilização, pelo Município de Fortaleza, Estado do Ceará, das licitações que realiza, como políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais e econômicas e estímulo ao desenvolvimento local, a partir da geração de discriminações positivas em favor das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – MPEs. Trata-se de estudo descritivo, cuja metodologia utilizada reúne a busca de conhecimento teórico por meio de pesquisa prioritariamente bibliográfica, mediante consulta a fontes legislativas, doutrinárias, jurisprudenciais, livros, artigos, periódicos, boletins, revistas especializadas e de dados oficiais de licitações do Município publicados na *Internet* e em outros meios. O escopo do trabalho desponta do reconhecimento, de um lado, do poder de compras estatal, do expressivo volume das aquisições municipais junto às MPEs nos últimos anos e da existência de quantidade significativa de pequenas empresas na Cidade de Fortaleza, e, de outro, da constatação das desigualdades locais predominantes e realidades a serem modificadas, de modo que o segmento tem se revelado como instrumento potencialmente transformador da realidade socioeconômica, pelo que, veio o poder público a intervir na economia de forma positiva, implementando nos processos licitatórios as regras de tratamento simplificado e diferenciado que lhe foram conferidas através da LC 123/2006, também conhecida como o Estatuto nacional das MPEs, com as modificações produzidas pela LC 147/2014, que tornaram obrigatório aos entes públicos a concessão dos benefícios. Nesse contexto, o Município de Fortaleza publicou o Estatuto municipal das MPEs e o Regulamento respectivo, promovendo o redesenho do processo de compras governamentais e aprimorando os editais de licitações e o julgamento destas, com o escopo de cumprir a finalidade social da norma, intrinsecamente ligada à minoração do quadro de desigualdades, cujos resultados satisfatórios já se evidenciaram logo no primeiro ano de aplicação das novas regras.

**Palavras-chave:** Licitações do Município de Fortaleza. Micro e Pequenas Empresas. Redução das Desigualdades. Desenvolvimento local. Políticas Públicas.

## Abstract

The current research analyzed the use of the government acquisition process by the city of Fortaleza in the State of Ceará as public policies turned to the reduction of socioeconomic inequality, starting from the use of positive discriminations in favor of micro and small companies. The study is based on the search of theoretical knowledge acquired mainly by bibliographical means, such as legislation, jurisprudential, books, articles, periodicals, newsletters, journals and official data bids of municipality published on the Internet and in other media. The main objective of the present paper is, on one hand, in the recognition of the state's buying power, and, on the other hand, in the fact that a large proportion of the public acquisition over the last years was made with micro and small companies, whose importance was recognised in the Constitution, in which they are guaranteed as economic order's principle. Besides, being present on all Brazilian counties, the small companies reveal themselves as relevant reality modifiers instrument, as the State, using economic intervention measures, instituted the legislation (LC 123/2006), which brought positive discriminations in several aspects, including the government acquisition process. After the modifications brought by the LC 147/2014 to the legislation that rules micro and small companies, it became mandatory to public organs the compliance to the differentiated and simplified standards. In these scenarios, the city of Fortaleza instituted a local act in regard to micro and small companies, promoting a redesign and optimization in the public acquisition process, fulfilling the social objective intended by the law, being deeply close to the reduction of inequalities, which results has been satisfactorily shown in the first year of its applications.

**Key words:** Public acquisition process. Micro and Small Companies. Reduction of inequalities. Local and state development. Public policies.

# Introdução

Este artigo é fruto da pesquisa intitulada LICITAÇÕES COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUÇÃO DE DESIGUALDADES: UM ESTUDO DO ESTATUTO DAS PEQUENAS EMPRESAS DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA e objetiva abordar a utilização, pelo Município de Fortaleza, das licitações que realiza, como políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais e econômicas e estímulo ao desenvolvimento local, a partir da geração de discriminações positivas em favor das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – MPEs.

A Cidade de Fortaleza, não diferentemente dos grandes centros urbanos do País, é palco de pujantes diversidades sociais, nas suas dimensões econômica, cultural, política e espacial, que vem se sedimentando, com o passar dos anos, não somente em razão de números, mas na composição do tecido social, diretamente associada à concentração de renda nas mãos de poucos, com tensões interbairros, bem como entre bairros, que têm o condão de deflagrar ou acentuar os conflitos e fragilizar ainda mais as questões ligadas à violência e à segurança pública (ou à falta dela), visto que estas se configuram, dentro de qualquer caso de desigualdade, as principais ameaças que pesam sobre os cidadãos de todas as classes sociais, indistintamente, como têm evidenciado os índices oficiais e as páginas (sangrentas) dos noticiários do crime.

Tais fatores têm incitado o Poder Público municipal a implementar ações com fins à redução dessas disparidades, seja mediante investimentos no “capital humano” através da educação; seja pelo desenvolvimento de programas sociais; seja através da promoção de serviços de urbanização das áreas mais vulneráveis e disponibilização de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos essenciais; seja através da concessão de incentivos voltados a atrair investimentos privados para os locais de menor potencial aquisitivo, como a instalação de indústrias, estabelecimentos comerciais, agências bancárias; seja, finalmente, através do uso do poder de compras governamentais, junto aos pequenos negócios diante do reconhecimento da importância destes para a economia, com fins à promoção do desenvolvimento socioeconômico local.

Daí é que, a partir de 2015, passou o Município de Fortaleza, a utilizar as licitações que realiza como políticas públicas de combate às desigualdades anunciadas, se valendo do poder de compra da Prefeitura junto às pequenas empresas, com vista à dinamização da economia municipal dentro de uma estratégia de desenvolvimento econômico local sustentável, se valendo das disposições da Lei Complementar 123/2006, de 14/12/2006, o Estatuto Federal das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Para tanto, veio a publicar o Estatuto do Microempreendedor Individual, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte no Município de Fortaleza - Lei Municipal nº

10.350, 28 de maio de 2015, e, após, a expedir o Decreto nº 13.735/2016, de 18/01/2016, que instituiu o Regulamento do Estatuto, com o objetivo de disciplinar o acesso aos Mercados, de que trata o Capítulo V da Lei Complementar 123/2006, criando, assim, um ambiente favorável à participação das MPEs nas aquisições públicas, ao garantir-lhes tratamento isonômico e competitivo, nelas incorporando, de forma explícita, a promoção do desenvolvimento local sustentável, com o intento de cumprir a função social da norma.

Importante registrar que as inovações implementadas levaram a que o atual gestor do Município, Prefeito Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, inicialmente vencedor da etapa estadual, alcançasse o primeiro lugar geral, em nível nacional, da IX Edição (2016) do “Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor”, com o “Programa de Empreendedorismo Sustentável”, assim como alcançou o primeiro lugar na categoria “Compras Governamentais”, com o projeto “Uso do poder de compras do Município de Fortaleza junto aos pequenos negócios para indução do desenvolvimento local”.

O presente trabalho consiste, pois, em estudo descritivo, cuja metodologia utilizada para o seu desenvolvimento reúne a busca de conhecimento teórico por meio de pesquisa prioritariamente bibliográfica, mediante consulta a fontes legislativas, doutrinárias, jurisprudenciais, livros, artigos, periódicos, boletins, revistas especializadas, atas e relatórios de licitações realizadas no Município de Fortaleza e de dados oficiais publicados na *Internet*, que tratem direta ou indiretamente do tema em análise.

Neste artigo, discorreremos sobre os privilégios e benefícios concedidos às MPEs, previstos na legislação local sobre o tema, acima citadas, e aplicados nas licitações públicas promovidas pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, confrontando-as com os termos da LC 123/2006, partindo do princípio de que os diplomas legais em apreço, federal e municipais, não determinam a realização de licitações fechadas à participação das MPEs, mas apenas tornam obrigatório diferenciar e simplificar, no âmbito dos processos licitatórios que promovem, o tratamento às mesmas.

## **1. As licitações do município de Fortaleza como políticas públicas de redução de desigualdades**

A desigualdade socioeconômica é problema que afeta, na atualidade, a maioria dos países do mundo, porque se dá em razão da distribuição desigual de renda, capaz de se refletir e influenciar as diversas nuances da vida de uma pessoa ou grupo, bem como de deflagrar os fenômenos sociais mais graves, como a violência e a marginalização, e, por isso, vem se demonstrando um importante objeto de estudo das Ciências Sociais.

A urbanização contemporânea do território brasileiro apresenta quadro revelador de grandes disparidades socioeconômicas, onde certas áreas são mais privilegiadas por aspectos naturais e por políticas de investimento em infraestrutura, fatores que, aliados ao contexto histórico de seu povoamento, à governança, ao clima, ao relevo, dentre outros, ao longo do tempo, fizeram com que determinadas regiões se desenvolvessem bem mais que outras, de modo que, histórica e contraditoriamente, ao lado do desenvolvimento, tem crescido a miséria, em todas as suas nuances – desemprego, fome, violência, baixa escolaridade, mortalidade infantil etc., sendo o Brasil considerado, por isso mesmo, segundo CAMARGO<sup>1</sup>, senão o mais desigual, um dos países mais desiguais do mundo.

De igual modo, o crescimento desenfreado das grandes cidades resulta do somatório de diversas condicionantes que produzem efeitos que, ao mesmo tempo, se complementam e se contradizem: concentração demográfica, ampliação da diferenciação social e a fragmentação sócioespacial do tecido urbano (SPOSITO, 2011)<sup>2</sup>.

Na região Nordeste do País a diversidade social se agrava, em razão de fragilidades político-econômicas de centros urbanos existentes no entorno dos espaços metropolitanos, os quais tornam-se atrativo para a concentração populacional, destacando-se, nesse sentido, no Estado do Ceará, a cidade de Fortaleza, que foi considerado pelo relatório da Organização das Nações Unidas *“State of the World Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide”*, HABITAT de 2012, como a segunda metrópole mais desigual do Brasil e a quinta cidade mais desigual do mundo. Em paralelo, possui a maior densidade demográfica entre as capitais brasileiras<sup>3</sup>, com fortes indícios de que essa expressiva concentração populacional, que engloba a convivência de diferentes grupos sociais no mesmo território, tem contribuído sobremaneira para o agravamento do quadro de desigualdades.

Num contra senso, Fortaleza é a décima cidade mais rica do Brasil em Produto Interno Bruto (PIB), correspondendo, no ano de 2013, a 0,9% do PIB nacional, se encontrando entre os vinte municípios do País que tiveram esse índice acima de 0,5%, o que significa que a riqueza da Cidade corresponde a R\$ 49.745.920.000,00 da riqueza nacional, em preços correntes. Além disso, o PIB per capita, calculado a partir da divisão do PIB pelo número de habitantes, alcança o valor de R\$ 19.494,00.

---

<sup>1</sup> CAMARGO, Orson. Desigualdade social; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/sociologia/classes-sociais.htm>>. Acesso em 21 de janeiro de 2016.

<sup>2</sup> SPOSITO, M. Encarnação Beltrão. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, Ana F. A.; SOUZA, Marcelo L.; SPOSITO, M. Encarnação B. (Org.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011, v. , p. 123-145.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/documents/SOWC10/R8.pdf>> IPECE Informe n.30 > acesso em 12.03.2016.

No Estado do Ceará, apenas 05(cinco) municípios são responsáveis por mais da metade do PIB: Maracanaú, Caucaia, Sobral, Juazeiro do Norte e Fortaleza, com a particularidade de que, na Capital, as diferenças se sedimentam não somente em razão de números, mas na composição do tecido social, diretamente associada à desigualdade espacial de renda, com tensões interbairros e entre bairros.

Essa disparidade social existente no espaço da Capital foi objeto de recente aferição por parte da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico - SDE, através de dados coletados do Censo Demográfico do IBGE (2010) e levantamento feito pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica (IPECE), realizado em 2012, cuja baliza é o Índice Geral de Desenvolvimento Humano (IDH), de onde despontou o Meireles como a região de maior poder aquisitivo da Cidade, com a nota 0,953, e, no extremo oposto, como o bairro de menor poder aquisitivo, aparece o Conjunto Palmeiras, com renda projetada de 0,010.

Do estudo técnico da SDE sobre as condições de desenvolvimento social de cada um dos 119 bairros da Cidade, se evidenciam os 10(dez) maiores em renda - Meireles, Guarapes, Cocó, De Lourdes, Aldeota, Mucuripe, Dionísio Torres, Varjota, Praia de Iracema e Fátima - , contrapostos aos 10(dez) de menor poder aquisitivo: Conjunto Palmeiras, Parque Presidente Vargas, Canindezinho, Siqueira, Genibaú, Granja Portugal, Pirambu, Granja Lisboa, Autran Nunes e Bom Jardim.

O reconhecimento das desigualdades, sua proliferação e agravamento, tem impellido o Poder Público municipal a implementar ações com fins à sua redução, seja através da promoção da educação, seja pelo desenvolvimento de programas sociais, seja através da concessão de incentivos voltados a atrair investimentos privados para os locais de menor potencial aquisitivo, como a instalação de indústrias, estabelecimentos comerciais, agências bancárias, aliadas à prestação de serviços públicos essenciais, como: fornecimento de água tratada, esgoto, energia elétrica, telecomunicações, expedição de documentos, serviços médicos e de assistência social e, ainda, a promoção de serviços de urbanização das áreas mais vulneráveis e disponibilização de infraestrutura urbana, com a construção de praças, abertura e conservação das vias públicas, com calçamento e iluminação pública, melhorando as condições de habitabilidade e valorizando o investimento promovido pela iniciativa privada.

Na visão de MARINO et. al. (2011)<sup>4</sup>, quando a desigualdade é muito grande, algumas políticas sociais de transferência de renda, como as adotadas pelo governo nos últimos anos, equilibram um pouco a situação, pois o dinheiro passa para a base da pirâmide social. Ressalta, todavia, que, como a extrema pobreza cai bastante, com o tempo essas medidas vão perdendo o fôlego.

---

<sup>4</sup> Disponível em <<http://www.caen.ufc.br/~lep/>> Acesso em 16.05.2016: ELEMENTOS PARA UM PLANO DE ERRADICAÇÃO DA MISÉRIA NO CEARÁ: o desafio de superar a extrema pobreza de um em cada cinco moradores do estado (p. 7).

Nessas situações em que tais programas sociais, de per si, não bastam para combater as desigualdades socioeconômicas, necessário se faz que o Poder Público passe a diversificar as suas políticas, tanto no sentido de inová-las como de promover, tanto quanto possível, um melhor delineamento daquelas já existentes, de modo a tornar eficientes e eficazes as ações públicas capazes de melhorar as condições de vida dos indivíduos mais pobres.

BUCCI (2006, p. 241) refere-se às políticas públicas como sendo “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

No caso do Município de Fortaleza, passou-se a utilizar, a partir de 2015, como política pública de combate às desigualdades anunciadas, dentro de uma estratégia de desenvolvimento econômico sustentável, o poder de compra do Município junto aos pequenos negócios locais.

A política pública em enfoque encontra lastro na Constituição Federal Brasileira que, ao estabelecer a ordem econômica do País não foi indiferente às desigualdades existentes, tanto assim que em seu art. 170 adotou um sistema de modo de produção capitalista e neoliberal que tem como fundamentos a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, com a finalidade de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, seara em que as ações intervencionistas do Estado somente se dão em caráter excepcional, estabelecendo o art. 43, CF, como ferramenta a tanto, a possibilidade de o Estado atuar de forma heterogênea e implementar, em um determinado contexto geoeconômico e social, políticas públicas tendentes a reduzir desigualdades e promover o desenvolvimento, visando o equilíbrio econômico como um todo.

A iniciativa local se deu a partir do reconhecimento de 03(três) eixos principais:

1º) Das realidades a serem modificadas, como acima demonstrado, através de números e indicadores de aferição da qualidade de vida, que evidenciam as desigualdades inter-bairros e entre bairros, tendo como principal fator o desnivelamento na distribuição espacial das riquezas e de poder aquisitivo;

2º) Do poder de compras do Município e sua utilização inteligente junto às empresas locais, o que é propenso a dinamizar a economia, ampliar a arrecadação, aumentar a empregabilidade e proporcionar a melhoria na qualidade de vida; e

3º) Da existência, no Município de Fortaleza, conforme dados do portal do Simples Nacional da Receita Federal, datados de dezembro de 2015, do número de 154.190 micro e pequenas empresas e 86.127 micro empreendedores individuais, perfazendo um total de 240.317 pequenos empreendimentos dos mais diversificados ramos de negócios aptos a contratar com a Prefeitura Municipal, o que revela esse segmento do mercado seara fecunda para o desenvolvimento dessas políticas interventivas, em princípio, de natureza econômica, mas de elevadíssimo potencial social.

As licitações, conforme o art. 37, XXI, CF, são meios utilizados pelo Estado para a realização das aquisições de bens e contratações de serviços voltados a satisfazerem o bem comum, atribuindo-lhe a Lei n.º 8.666/93, na redação original de seu art. 3º, duas finalidades básicas: garantir a isonomia na atuação administrativa e obter a proposta mais vantajosa para o cumprimento do interesse público. Ao longo do tempo, essas finalidades foram aprimoradas e ampliadas, vindo a se atribuir ao instituto uma função social.

A inovação veio a representar um incremento na concepção do instituto, ao considerar o relevante poder aquisitivo do Estado, que realizou, nos últimos anos, um volume maior de seus negócios junto às MPEs e não com as grandes empresas, como haveria de se imaginar.

Daí, a partir do reconhecimento, de um lado, do potencial econômico das MPEs, e, de outro, da utilização do poder de compra governamental nas pré-faladas políticas públicas, a partir de dispositivos constitucionais autorizadores, foi publicada a Lei Complementar 123/2006, de 14/12/2006, que vem a conferir tratamento diferenciado ao segmento em diversos aspectos, inclusive na seara das licitações públicas, de modo a garantir-lhes tratamento isonômico competitivo.

O Estatuto Nacional das MPEs foi modificado, até o presente momento, pelas Leis Complementares 127/07, 128/08, 133/09, 139/11, 147/14, 155/16 (esta, bem recente, de 27/10/2016) e pela Lei 12.792/13, valendo ressaltar que as alterações oriundas da LC 147/14 imprimiram-lhe, em muitos aspectos, o caráter de exceção vinculada aos entes públicos, quanto à concessão dos privilégios, tratamento diferenciado e simplificado neles previstos, assim como passou a dispor que 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, tornando cogente, de logo, a aplicação das normas.

Além disso, a própria LC 123/2006 prevê expressamente em seu art. 77, § 2º, a necessidade de os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, federais, estaduais e municipais, tomarem as providências necessárias à adaptação de seus respectivos atos normativos às regras dispostas no Estatuto Nacional.

Igualmente, a Lei 8.666/93 foi alterada pela LC 147/2014, lhe sendo acrescido o art. 5º- A, que dispõe sobre o dever de as licitações e contratos privilegiarem o tratamento diferenciado e favorecido destinado às microempresas e empresas de pequeno porte.

É certo que, tanto as MPEs como os privilégios a elas inerentes já figuravam nos editais e respectivos processos de licitação realizados pelo Município de Fortaleza, desde a publicação da LC 123/2006.

Inexistia, no entanto, na Prefeitura de Fortaleza, uma política pública de compras governamentais que estivesse alinhada com as inovações legais, com os resultados da

gestão e que primasse, de forma integrada e sistêmica, pela capacitação e apoio técnico dos servidores municipais nos órgãos, um banco de dados sistematizados, uma metodologia de trabalho consolidada e disseminada e principalmente que tivesse um canal de comunicação simplificado para divulgar as informações para os fornecedores ampliarem a sua participação nos processos licitatórios.

Do lado oposto da relação negocial, constatou-se que o mercado não conhecia os procedimentos necessários para fornecer para o Município, bem como os gestores tinham uma dificuldade no acesso aos fornecedores para realização de cotações, especificações adequadas e conhecimento técnico das particularidades de alguns produtos e serviços, ou seja, existia uma lacuna de comunicação que dificultava enormemente a realização das licitações.

De igual modo, era precária a organização de dados e praticamente inexistente a divulgação simplificada de informações básicas sobre as aquisições governamentais, como: Atas de Registro de Preços corporativas e não corporativas vigentes relação de fornecedores punidos. Inexistia, ainda, um banco de preços das cotações feitas e contratações realizadas, manuais de procedimento, a definição de fluxos de processos e, o que é mais importante, o estabelecimento de um Plano Anual de Compras.

Nesse cenário, as MPEs não encontravam um ambiente favorável para fornecer para o Município, pois não existia uma política clara e direcionada ao segmento, haja vista que os benefícios do Estatuto Federal não eram praticados na íntegra e, sequer havia uma regulamentação do capítulo V. O que havia era um conjunto de decretos esparsos e desatualizados.

Dos resultados das compras governamentais no ano de 2012 se constata que a Prefeitura de Fortaleza comprou 1,7 bilhões de reais, porém as 233 micro e pequenas empresas fornecedoras tiveram a participação de apenas 2% do montante, totalizando R\$ 29.390 mil, um valor médio de R\$ 126 mil por empresa naquele ano.

Entretanto, as alterações no cenário do acesso aos mercados, promovidas na Lei Federal, ensejaram que a Administração passasse a pensar de forma mais profunda e técnica a instrumentalização da Lei, inclusive pelo caráter de atuação vinculada dos entes públicos que foi dado à maioria dos dispositivos. Daí, veio o Município de Fortaleza a publicar o Estatuto do Microempreendedor Individual, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte no Município de Fortaleza - Lei Municipal nº 10.350, 28 de maio de 2015, para, posteriormente, proceder a regulamentação do assunto através do Decreto Municipal nº 13.735/2016, de 18/01/2016.

Em dezembro de 2015, ano inicial da vigência do Estatuto municipal, conforme dados do portal do Simples Nacional da Receita Federal, Fortaleza contava com 154.190 micro e pequenas empresas e 86.127 micro empreendedores individuais, perfazendo um

total de 240.317 pequenos empreendimentos aptos a participarem de processos licitatórios promovidos pela Prefeitura Municipal.

Da aplicação das normas do Estatuto Municipal despontaram resultados positivos logo no primeiro ano, quando o percentual de compras da Prefeitura junto às MPEs foi elevado em 23%. No mesmo período, o número de fornecedores nesse perfil saiu de 277, em 2014, para 419, o que representa um crescimento de 52%, que corresponde a 25% do total e, ainda, metade das 384 licitações concluídas no Município foram vencidas por MPEs, na íntegra ou em lotes, totalizando 10% do valor total licitado pelo Município, com um volume financeiro de R\$ 116 milhões.

Dados alvissareiros apontam que ainda há um enorme potencial do mercado a ser trabalhado, pois no mesmo exercício, 1.087 (um mil e oitenta e sete) MPEs fizeram seu pré-cadastro pela Internet, demonstrando interesse em fornecer para a Prefeitura, o que confirma que há muito espaço para a efetivação dos privilégios e tratamento favorecido a esse segmento do mercado, de forma a alcançar o fim da norma, qual seja, a promoção do desenvolvimento local sustentável e a redução das desigualdades socioeconômicas, desafio que compreende a aplicação sistêmica da lei, identificando as raízes das disparidades e analisando profunda e constantemente o mercado local e o sistema de aquisições do governo municipal, para a implantação de medidas pontuais e eficazes.

## **2. A aplicação do tratamento diferenciado às micro-empresas e empresas de pequeno porte nas contratações realizadas pelo município de Fortaleza**

Como acima demonstrado, o Município de Fortaleza elegeu as aquisições governamentais, notadamente as licitações que promove como celeiro para a implementação de políticas públicas de redução de desigualdades e promoção do desenvolvimento local, tendo como destinatárias principais as MPEs sediadas em seu território, sob o pálio dos Estatutos Nacional e Municipal do segmento, bem como do Regulamento respectivo, propiciando-lhes o acesso ao volume de compras naturalmente demandado pelo poder público municipal, como uma alternativa legal, segura e inteligente.

A iniciativa, além de provocar o aumento na arrecadação e propiciar maiores oportunidades de geração de renda à sociedade, tem se revelado tendente a aumentar a empregabilidade e a promover a melhoria na qualidade de vida dos munícipes, na medida em que

se viabiliza que os recursos do erário circulem, tanto quanto possível, no próprio município, gerando riquezas e fortalecendo a economia local.

Entretanto, para que as MPEs pudessem participar das compras públicas municipais era preciso torná-las competitivas com as grandes empresas, vindo a gestão, em dezembro de 2014, a assinar convênio com o SEBRAE/CE para formulação e implementação do “Programa Municipal de Compras com foco na MPE”, sendo Fortaleza a primeira capital do país a desenvolver esse tipo de programa, uma vez que comumente são os Estados que conveniam com o SEBRAE/CE com esse objetivo.

A partir de então, deu-se início à execução de um programa de compras governamentais que comporta um redesenho dos procedimentos das aquisições municipais, composto de um conjunto de ações/projetos, que envolve desde a seleção das compras como setoriais ou corporativas, de modo a se conjugar critérios de eficiência e economicidade, até a otimização da comunicação entre a Administração e o Mercado, através da utilização de ferramentas eletrônicas de transparência e divulgação dos atos e procedimentos, que ultrapassam o mero cumprimento das obrigações legais e constitucionais relacionadas ao Princípio da Publicidade.

O zelo demonstrado para a com transparência e publicidade, fez com que, o Município de Fortaleza, em avaliação realizada pela Controladoria Geral da União – CGU, obtivesse, entre os meses de dezembro de 2014 e dezembro de 2015, nota 8,19 (em escala de 0 a 10) no nível de transparência, sendo a nota mais alta do Estado do Ceará<sup>5</sup>.

Em avaliação da mesma natureza, desta feita realizada pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará – TCM<sup>6</sup>, através de informações coletadas dos sítios oficiais de todas as cidades do Estado estabeleceu o órgão de controle externo um “Índice de transparência municipal”, mediante uma escala de notas baseada no nível de conformidade dos dados municipais à Lei da Transparência e à Lei de Acesso à Informação. O levantamento, feito nos meses de fevereiro e março do ano de 2016, logo após se encerrar o prazo para as prefeituras adequarem seus sítios oficiais de acordo com recomendações do Tribunal, conferiu ao Município de Fortaleza a nota 8,9, tendo sido considerado como o mais transparente do Ceará.

Além disso, laborou a gestão, de um lado, no sentido de sensibilizar, mobilizar e capacitar compradores e fornecedores, e, de outra banda, em introduzir práticas inovadoras no processo de compras públicas, nas áreas de planejamento, articulação, mobilização, divulgação e regulação, aprimorando os editais de licitações e o julgamento destas, com o escopo de cumprir a finalidade social da norma.

---

<sup>5</sup> < <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2015/11/no-ceara-69-das-cidades-tem-nota-0-em-transparencia-aponta-cgu.html>> Acesso em: 04 mar. 2016.

<sup>6</sup> <http://www.tcm.ce.gov.br/tcm-site/indice-de-transparencia-municipal/>> Acesso em: 03 jun. 2016.

## 2.1 Enquadramento

O Decreto Municipal nº 13.735/2016, que Regulamenta os Estatutos Nacional e Municipal das MPEs, dispõe, em seu 24 que nas licitações realizadas pelos órgãos e entidades do Município de Fortaleza, essas pequenas empresas gozarão de tratamento diferenciado e simplificado. Para tanto, precisam comprovar perante a Administração municipal, no âmbito dos processos licitatórios, seu enquadramento como ME ou EPP, segundo o critério objetivo, de natureza econômica, estabelecido no art. 3º, incisos I e II, da LC 123/2006.

Deve a Administração Pública prever a necessidade de comprovação de enquadramento no Edital do certame, evitando exigências desmedidas. Por outro lado, cabe ao interessado comprovar sua condição de MPE, de acordo com as exigências do Edital, ficando sujeito às penalidades pertinentes no caso de apresentação de declaração falsa.

Quanto ao momento onde deva se dar, numa licitação, a comprovação do enquadramento, deve ficar fixado no Edital, sendo recomendável que se dê no início do certame – junto à documentação do credenciamento, no pregão presencial e RDC, e fora dos envelopes, quando da entrega destes, nas demais modalidades, também chamadas de licitações convencionais, ou seja, aquelas regidas pela Lei nº 8.666/93. Nas licitações eletrônicas, deve se dar na proposta inicial (de natureza sigilosa) ou através de funcionalidade própria do sistema, sob pena de preclusão.

### 2.1.1 Simplificação das exigências de habilitação

Numa licitação, a habilitação dos licitantes deve se dar nos termos do art. 27, I, combinado com o art. 28 e ss. da Lei Federal nº 8.666/93, que foi invocada para reger também as licitações na modalidade pregão e aquelas realizadas sob o pálio do regime diferenciado das contratações públicas.

Todavia, o Regulamento local comporta regras especiais de habilitação no certame, quanto às MPES, não facultando a dispensa dos documentos, no todo ou em parte, como o fez a Lei de Licitações, mas simplificando as exigências, conforme seu art. 29, no caso de licitações destinadas à contratação de bens e materiais para pronta entrega ou serviços imediatos, os quais, segundo NIEBUHR (2011, p. 703), podem ser assim qualificados quando deles “não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica”.

### 2.1.2 Possibilidade de comprovação da regularidade fiscal e trabalhista tardia

Milita, ainda, nesta seara, em favor das MPEs, a possibilidade de comprovação da regularidade fiscal tardia, que, sem dúvida, representa um dos mais significativos privilé-

gios dentre os que lhes foram conferidos, em termos práticos, posto que lhes permitem participar das licitações mesmo que estejam com algum débito perante as fazendas públicas, na data da abertura da licitação, o qual não lhes foi possível regularizar, desde que faça apresentar a certidão vencida, lhe sendo oportunizado o prazo para posterior regularização, auferindo a condição de “habilitado condicionalmente”, ou seja, sua habilitação dependerá do cumprimento da obrigação de comprovar a regularidade fiscal no prazo legal (LC 123/2006, art. 43, § 1º, da LC 123/2006).

Mesmo o Regulamento municipal não tendo contemplado a possibilidade de postergação da regularidade trabalhista, em decorrência das recentes modificações feitas à LC 123/2006 pela LC 155/2016, que incluiu a hipótese na redação de seu art. 42, o que também já encontrava previsão na Lei nº 8.666/93 (arts. 27, IV e 29, V), fica conferido às MPEs, nas licitações locais, também este benefício.

Quanto ao prazo para a regularização, importante registrar que o Decreto municipal, ao disciplinar o número de dias para a comprovação da regularidade, o fixou, a exemplo da LC 123/2006, em 05 (cinco) dias úteis. Entretanto, não contemplou a possibilidade de prorrogação prevista no estatuto federal, ‘por igual período’. Logo, nas licitações locais não será possível a concessão de prorrogação do prazo.

### **2.1.2.1 Momento para se invocar o benefício diante da existência de restrição fiscal**

O Regulamento local, ao tempo em que assegura a possibilidade de comprovação da regularidade fiscal tardia, também exige que a MPE proponente, caso tenha alguma restrição na sua documentação fiscal, agora, também, na Certidão inerente à regularidade trabalhista, deverá, no início da sessão, juntamente com a declaração de enquadramento, e, pois, com a declaração de que cumpre plenamente os requisitos de habilitação, apresentar ao condutor do certame – Comissão ou Pregoeiro, a restrição existente, que, ao tempo em que funciona como ressalva à Declaração, também se presta a comprovar a sua boa-fé perante a Administração, tanto o sendo que a omissão do fato será considerada prática tendente a tumultuar o procedimento licitatório, sujeitando o licitante à aplicação de penalidade. A exigência da apresentação prévia da restrição, não consta na LC 123/2006, sendo uma particularidade local.

### **2.1.3 Empate ficto**

O art. 31 do Regulamento municipal, a exemplo do que dispõe o art. 44 da LC 123/2006, estabelece que nas licitações será assegurado direito de preferência às MPEs, em caso de empate, que não se trata do empate real, onde existe a eventual similaridade

dos preços propostos, a ensejar um desempate através de sorteio ou de outros critérios estabelecidos no Edital, mas se refere a uma situação criada pela Lei, denominada de “empate ficto”, que se refere ao preço proposto e ocorre quando, tomando-se como parâmetro o valor da proposta mais bem classificada, segundo o critério estabelecido no Edital, a proposta formulada pela microempresa ou empresa de pequeno porte for superior à do primeiro colocado em até 10% (dez por cento) nas modalidades convencionais e no RDC e, em se tratando da modalidade pregão, em sua forma presencial ou eletrônica, num intervalo de até 5% (cinco por cento).

Importante destacar que tanto a LC 123/2006 como o Regulamento municipal não estabelecem qualquer limite ou parâmetro de valor para a nova proposta da MPE, o que descortina à mesma o direito de fazer proposta em qualquer valor inferior à proposta original, para que se efetive o desempate, até mesmo na cifra de R\$ 1,00 (um real) ou fração desta.

Atente-se para o fato de que o Regulamento municipal estabelece regra de preferência, não prevista na LC123/2006, em razão do local, em favor das MPEs localizadas no Estado do Ceará, conforme o inciso II, que estabelece que, após assegurar o privilégio do empate ficto às MPEs em geral, se procederá uma segunda diferenciação entre as mesmas, aplicável no caso em que a MPE melhor classificada seja de outro estado da federação e caso haja microempresa ou empresa de pequeno porte inscrita no Cadastro Geral da Fazenda do Estado do Ceará em situação de empate descrita nos §§ 1º e 2º do art. 31 do Decreto, esta poderá apresentar proposta de preço inferior àquela da MPE de outra unidade da federação.

## **2.2 Condições especiais de participação**

### **2.2.1 Licitações exclusivas à participação de microempreendedor individual, microempresa e empresa de pequeno porte no Município de Fortaleza**

O art. 33 do Decreto 13.735/2016, regulamenta o art. 30 da Lei nº 10.350, 28 e art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/2006, no tocante à realização de licitações exclusivas à participação das MPEs, cujo valor por lote esteja estimado em até R\$ 80.000,00, com a diferença de que o Estatuto Nacional emprega a palavra lote e o Regulamento o vocábulo item.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº. 1238/2016 – Plenário, veiculado no Informativo de Licitações e Contratos nº. 287, entendeu que não há obrigação legal de

parcelamento do objeto da licitação exclusivamente para permitir a participação de micro-empresas e empresas de pequeno porte. O parcelamento do objeto deve visar precipuamente o interesse da Administração”.

A segunda diferença entre a Lei Federal e o Regulamento se dá quanto ao fato de este haver incluído na regra de exclusividade, os MEIs.

Sem maiores dificuldades quanto à aplicação do artigo em comento, merece atenção especial as disposições de seu § 3º, quanto à hipótese de não acudirem MPEs interessadas na licitação – licitação deserta, situação em que, segundo o regramento, após a segunda publicação, poderá a licitação ser repetida, quando será destinada à ampla disputa, onde se percebe a insistência em assegurar a regra de exclusividade às MPEs, o que é salutar ao incentivo às mesmas e condizente com a letra e o espírito da LC 123/2006 e das discriminações positivas nela estabelecidas. No entanto, a celeridade na contratação poderá ser prejudicada.

O Regulamento não cuidou, entretanto, das licitações ou lotes fracassados, ou seja, quando todos os participantes tiveram suas propostas desclassificadas ou foram inabilitados, sugerindo-se que sejam utilizadas, por analogia, o disposto no § 3º, art. 35, que se demonstra mais flexível e mais abrangente, ao permitir a imediata continuidade do certame, com a convocação dos remanescentes, não enquadrados como MPEs, que lançaram propostas para uma eventual segunda rodada, que obviamente, não foram consideradas de início, em razão da regra de exclusividade, mas que passam agora a sê-lo, diante do afastamento da diferenciação, partindo do proponente melhor colocado e, de sua recusa, aos remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado.

## **2.2.2 Possibilidade de admissão, ou não, nos Editais de Licitação, de Subcontratação de MPEs, no caso de obras e serviços, com empenho destinado diretamente à subcontratada**

Via de regra, a execução do objeto licitado é obrigação da empresa contratada. Entretanto, a Lei nº 8.666/93, em seu art. 72, prevê a possibilidade de subcontratação, conforme a necessidade e a conveniência da Administração, as peculiaridades de cada contratação e respeitados os limites legais.

Já o inciso II, art. 48, LC 123/2006 faculta aos entes públicos que, nas licitações

destinadas à contratação de obras e serviços, possa exigir dos licitantes a subcontratação de MPEs.

O Regulamento Municipal também estabeleceu a possibilidade de admissão de subcontratação, ou não, do objeto de determinado certame, junto às MPEs, como uma decisão de cunho técnico e/ou administrativo, em razão da complexidade do objeto e limitação do mercado, privilegiando o interesse público.

### **2.2.2.1 Obrigação de estabelecer regime de cotas em licitações para objeto divisível**

Outra possibilidade para a concessão de tratamento simplificado e diferenciado às MPEs nas licitações públicas é aquela fixada no inciso III, art. 48, da LC 123/2006, que consiste no dever da Administração Pública em estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% do objeto reservada às MPEs, tema que, no Município de Fortaleza, é regulamentado pelo art. 33 da Lei 10.350/2015 e art. 35 do Decreto 13.735/2016, valendo destacar que os regramentos locais ampliam a aplicação da regra à aquisição de “bens e serviços”.

No tocante ao percentual de 25%, observe-se, inicialmente, que o regulamento municipal se utilizou da mesma terminologia do Estatuto Federal, repetindo, inclusive, o vocábulo “até”, valendo destacar que, diferentemente do que ocorre com o “até” do disciplinamento da licitação exclusiva, a palavra “até” do dispositivo ora em estudo não quer significar que o percentual de cota reservada poderá ser de 1%, ou de 0,000001% (um milionésimo por cento) indo até 25%, porque essa não seria a interpretação mais benéfica às MPEs e se afastaria do espírito da LC 123/2006, que é o de beneficiar a esse segmento do mercado, mas é de 25% – percentual fixado como cota a ser reservada às MPEs e que não poderá ser excedido, para que não venha a prejudicar o direito do restante do mercado, composto pelas empresas não enquadradas como MPEs.

### **2.2.3 Situações de não aplicabilidade das regras**

Como demonstrado acima, a Lei Complementar 147/14 ao alterar a redação do art. 48 da Lei Complementar 123/2006 tornou o tratamento diferenciado às MPEs compulsório, salvo se apresentadas as justificativas previstas no art. 49, que comporta exceções à aplicabilidade obrigatória das regras de tratamento diferenciado, as quais se refletem no art. 36 do Regulamento municipal.

De nenhuma dificuldade se apresenta a compreensão das exceções acima. Toda-

via, não é demais salientar, desde logo, que, configurada alguma das hipóteses de exceção previstas nos referidos regramentos legais, esta deverá ser objeto de justificativa pelo órgão ou entidade licitante, a se fazer constar dos autos do processo licitatório, de forma a amoldar a situação concreta às situações excepcionais previstas na Lei, regramento do qual não poderá a Administração, sob qualquer hipótese, se afastar.

Quanto às previsões do inciso III, acerca da não aplicabilidade dos benefícios quando se tratar das hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação previstas nos art. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, evidencia-se uma regra geral à não aplicação, quando configuradas essas hipóteses, objetivando evitar a proliferação dessas práticas, de uma feita que são exceções à obrigação de licitar, de acordo com as previsões contidas no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Perceba-se, entretanto, que através do § 2º do artigo em comento ficou estabelecido mais um mecanismo de aplicação das preferências: a exclusividade (e não prioridade, como prevê a LC 123/2006) na contratação de MPEs em dispensas de licitação em função do valor, previstas no inciso I e II do art. 24, da Lei nº 8.666/93, mais comumente denominadas “compras diretas”.

### **3. Conclusão**

Elegeu o poder público local a seara das aquisições governamentais, para o desenvolvimento de uma série de ações voltadas à criação de um ambiente favorável à participação das MPEs nas licitações públicas, atribuindo a estas o papel das políticas públicas diversificadas e interventivas de que acima se discorreu, a serem potencialmente utilizadas como instrumento de combate às desigualdades e promoção do desenvolvimento local sustentável.

O presente trabalho expôs as práticas introduzidas pela Administração do Município de Fortaleza junto ao processo de compras públicas, nas áreas de planejamento, articulação, mobilização, divulgação e regulação; e, no que tange às licitações que promove, relatou o cuidado de implementar, na elaboração dos editais, os benefícios e privilégios conferidos às MPEs no Estatuto Federal, Estatuto Municipal e Regulamento, zelando para o seu estrito cumprimento quando do julgamento dos certames, buscando efetivar a finalidade social conferida à norma.

Registre-se que, para a realização de suas licitações eletrônicas, a Prefeitura de

Fortaleza se utiliza da plataforma do Banco do Brasil e vem encontrando algumas dificuldades na instrumentalização dessas regras, em razão de que o sistema carece de atualizações, o que já foi comunicado ao Banco mediante ofício onde solicita adequações no sistema. Enquanto isso, se utiliza das caixas de mensagens, que registram todos os atos e comunicações por essa via efetivados, de modo a não se distanciar do cumprimento da Lei e do Regulamento.

São de causar preocupação, entretanto, as peculiaridades do Regulamento local, referenciadas no corpo do trabalho, as quais, provavelmente, mesmo quando atualizada a plataforma eletrônica, não irá abraçar ditas situações específicas, vez que, como se sabe, realiza a instituição bancária licitações para os mais diversos entes da federação e, por isso mesmo, se rege pelas normas gerais, no que, restará aos servidores públicos que instrumentalizam as licitações aqui promovidas envidar o constante esforço para efetivar todos os procedimentos legais que regem os certames, aperfeiçoando, a cada dia, nesse sentido, suas respectivas atuações, em homenagem ao Princípio da Eficiência.

Não pretendendo o estudo encerrar as discussões sobre o assunto, vez que ainda muito recente e ensejador de constantes atualizações, como a recém publicada LC 155/2016, bem como de diversos questionamentos entre os que instrumentalizam licitações públicas, além de carente de posicionamentos sedimentados por parte dos órgãos de controle e pelo Poder Judiciário, almeja-se, apenas, que venha a colaborar com o dia a dia dos que labutam nessa senda da Administração Pública ou se debruçam a estudá-la, para que os anseios e as necessidades dos administrados venham a encontrar soluções que, além de revestidas da obrigatória legalidade, revelem-se céleres e eficazes.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21.jun.1993. Seção 1, p.1. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) >. Acesso em: 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 17.jul.2002. Seção 1. p.3. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) >. Acesso em: 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 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. **Diário Oficial da União**. 15 dez.2006. Seção 1. p.5. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) >. Acesso em: 20 ago. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. Saraiva, São Paulo, 2006.

CAMARGO, Orson. Desigualdade social. **Revista Brasil Escola on line**. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/sociologia/classes-sociais.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

ELEMENTOS PARA UM PLANO DE ERRADICAÇÃO DA MISÉRIA NO CEARÁ: **o desafio de superar a extrema pobreza de um em cada cinco moradores do estado**. Texto disponível em: <<http://www.caen.ufc.br/~lep/>> Acesso em: 16 maio 2016.

FORTALEZA, Lei Municipal nº 10.350, 28 de maio de 2015. Institui o Estatuto do Microempreendedor Individual, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte no Município. **Diário Oficial do Estado do Ceará**. 28 maio 2015. Seção 1. p.1. Disponível em: <<http://pesquisa.doe.seplag.ce.gov.br/doespesquisa/sead>>. Acesso em: 01.nov.2016.

\_\_\_\_\_ Decreto nº 13.735, de 18 de janeiro de 2016. Regulamenta as aquisições públicas no âmbito do Município de Fortaleza, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. 22. jan.2016. Seção 1. p.1.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SEBRAE. **Boletim Estatístico de Micro e Pequenas Empresas** – Observatório Sebrae – 1º semestre de 2005. Disponível em: <[http://201.2.114.147/bds/BDS.nsf/03DE0485DB219CDE-0325701B004CBD01/\\$File/NT000A8E66.pdf](http://201.2.114.147/bds/BDS.nsf/03DE0485DB219CDE-0325701B004CBD01/$File/NT000A8E66.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2015.

SPOSITO, M. Encarnação Beltrão . **A produção do espaço urbano**: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, Ana F. A.; SOUZA, Marcelo L.; SPOSITO, M. Encarnação B.. (Org.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011.