



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

**NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA  
Nº. 009/2019/GPEPSO**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - MPC/RO**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais constantes do artigo 129 da Constituição da República Federativa do Brasil e do artigo 83 da Lei Complementar nº. 154/96;

**CONSIDERANDO** o disposto no art. 127 da CRFB, que preconiza que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais;

**CONSIDERANDO** o disposto no art. 80 da Lei Complementar nº. 154/96 que estabelece competir ao Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia, em sua missão institucional, a guarda da lei e fiscalização da Fazenda Pública, promovendo a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos e coletivos, além de outras estabelecidas no ordenamento jurídico;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

**CONSIDERANDO** o disposto no art. 27, parágrafo único, IV da Lei nº. 8.625/93, que faculta ao Ministério Público expedir recomendação aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal;

**CONSIDERANDO** os princípios jurídicos que norteiam os atos administrativos, em especial a economicidade, intrínseco à noção de eficiência na gestão dos recursos públicos, que determina a busca pelo melhor resultado com o dispêndio do menor custo possível;

**CONSIDERANDO** o teor do art. 42 e seguintes da Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006 que, nas contratações públicas, disciplinam tratamento diferenciado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

**CONSIDERANDO** as inconsistências vislumbradas pelo Ministério Público de Contas em diversos certames licitatórios promovidos pelos entes jurisdicionados, destinados a aquisições de bens de natureza divisível, violando normas legais e princípios vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, vem o *Parquet* de Contas tecer breves linhas diretivas acerca dos procedimentos a serem adotados pela Superintendência Estadual de Licitações, de modo a garantir maior adequação dos termos do instrumento convocatório aos ditames legais.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

### *1. Quanto à divisão do objeto da licitação*

Por introyito, é preciso observar que o art. 15, inciso IV da Lei n. 8.666, de 1993 prevê a obrigatoriedade de se realizar a divisão do objeto da licitação em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, **visando a economicidade**. Igualmente, o § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 condiciona a divisão do objeto do certame à inexistência de perda da economia de escala.

Isso implica dizer que a divisão do objeto deverá ser efetuada em quantas parcelas se demonstrarem possíveis e necessárias, desde que não haja prejuízo à viabilidade técnica do parcelamento e, principalmente, ao ganho econômico para a Administração Pública.

Nesse sentido vem decidindo o Tribunal de Contas do Estado, a exemplo da Decisão nº 15/2012-2ª Câmara, prolatada nos autos do processo nº 3.234/2011-TCER, cujo teor determina que sejam utilizados "critérios técnicos para a composição dos lotes postos em disputa, de modo a, de um lado, preservar a economia de escala e, de outro, ampliar ao máximo a competitividade da licitação, com o maior grau de fracionamento possível".

Com efeito, imbuída no espírito de uniformizar o entendimento sobre a matéria, de forma a nortear a atuação das entidades jurisdicionadas na condução dos certames licitatórios por elas deflagrados, a Corte de



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Contas editou a Súmula n°. 08/TCERO, de 2018, segundo a qual "A Administração Pública em geral deverá restringir a utilização do critério de julgamento menor preço por lote, **reservando-a àquelas situações em que a fragmentação em itens acarretar a perda do conjunto; perda da economia de escala; redundar em prejuízo à celeridade da licitação; ocasionar a excessiva pulverização de contratos ou resultar em contratos de pequena expressão econômica [...]**".

Nessa seara, o cenário que se inaugura reclama o devido planejamento das compras e, no caso de licitações divididas em itens/lotos o administrador público deve evidenciar, nos autos do processo administrativo, que a divisão não resultou em prejuízo à economia de escala, à competitividade e à própria utilização do objeto.

Nessa trilha, a divisão do certame em lotes, quando se demonstrar plausível, objetiva ampliar a disputa e obter proposta mais vantajosa à Administração contratante, devendo a divisão, contudo, ser feita de modo a garantir a ampliação da competitividade sem prejuízo ao ganho de economia de escala e sem impossibilitar ou dificultar a correta execução dos contratos originados por meio de cada item/lote.

## **2. Quanto à exclusividade de participação de MEI/ME/EPP**

A esse respeito, é importante tecer determinados apontamentos sobre os procedimentos a serem



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

adotados em certames licitatórios subdivididos em lotes/grupo, em conformidade com as disciplinas constantes na Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006 e no Decreto Federal n. 8.538, de 06 de outubro de 2015.

De acordo com o teor do art. 48, inciso I da Lei Complementar n. 123, de 2006, o processo licitatório deverá ser destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Tal dispositivo baseia-se na assertiva de que, nas licitações divididas em lotes/itens, cada lote/item representa uma licitação própria, com julgamentos e adjudicações independentes, sendo que a reunião dessas licitações em uma única sessão de julgamento visa unicamente garantir a observância ao princípio da economia processual.

Nesse contexto, se fossem realizadas licitações apartadas, ou seja, se fossem publicados vários instrumentos convocatórios independentes, e em cada um deles houvesse um único objeto (lote/item), com o valor estimado igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), essas licitações seriam igualmente destinadas à participação exclusiva de entidades de menor porte.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Parecer n. 16.481/15. Marlise Fischer Gehres, Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul, disponível em : [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/101745/alteracoes\\_estatu\\_to\\_nacional\\_gehres.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/101745/alteracoes_estatu_to_nacional_gehres.pdf)



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Bem por isso, ainda que o valor total da licitação seja superior a R\$ 80.000,00, os itens/lotos cujos valores sejam iguais ou inferiores a essa monta devem ser destinados à participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte ou sociedades cooperativas, quando não houver a subsunção a quaisquer das situações previstas no art. 10<sup>2</sup> do Decreto n. 8.538/15.

A Advocacia-Geral da União pacificou o presente entendimento nas contratações públicas realizadas no âmbito da União, publicando, para tanto, a Orientação Normativa n. 47, de 2014, segundo a qual **"em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, deverá ser adotada a participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa** (art. 34 da Lei n. 11.488, de

---

<sup>2</sup>Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

2007) em relação aos itens ou lotes/grupos cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não haja a subsunção a qualquer das situações previstas pelo art. 9º do Decreto n. 6.204, de 2007.”.

Em situações semelhantes o Tribunal de Contas da União também adotou esse posicionamento, a exemplo do Acórdão n. 3.771/2011-TCU - Primeira Câmara:

Apesar de o valor global exceder o limite de R\$ 80.000,00 previsto no art. 48, I da LC n. 123/2006 e no art. 6º do Decreto n. 6.204/2007 para a realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, o certame estava dividido em 52 itens de concorrência autônomos entre si, sendo, assim cada item disputado de maneira independente dos demais. (...)

Dessa forma, ao ser definido o 'menor preço por item' como tipo de licitação, foram realizadas, no mesmo pregão eletrônico, várias licitações distintas e independentes entre si, o que é confirmado, por exemplo, pela seguinte disposição editalícia (fl23, peça 2): (...)

Sob esse aspecto, a contratação se mostra adequada à hipótese de participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte prevista no art. 48, I, da LC n. 123/2006 c/c o art. 6º do Decreto n. 6.204/2007”

A propósito, deve ser mencionado o Acórdão 3.771/2011-TCU, Primeira Câmara, o qual, apesar de não ter tocado na possibilidade de adesões indefinidas a uma ARP por parte de outros órgãos e entidades da Administração Pública, reconheceu que o limite de R\$ 80.000,00 aplica-se a cada item da licitação e não ao valor global da mesma. Nessa assentada, esta Corte entendeu que os diversos itens da licitação constituíram várias licitações distintas e independentes entre si.

Dessa forma, após promover a divisão do certame em quantidade de lotes suficiente a garantir o ganho de economia de escala, na forma do art. 15, inciso IV da Lei



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

n. 8.666, de 1993, o ente contratante deverá destinar os lotes com o valor estimado igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) à participação exclusiva de entidades de menor porte.

Importante asseverar que, a depender do resultado do certame, será possível promover a adjudicação de diversos itens/lotos a um único licitante, resultando na celebração de instrumento contratual cujo valor supere a monta de oitenta mil reais, situação que não infringe o disposto no art. 48<sup>3</sup>, I da LC n. 123/06, bem como o art. 6<sup>o</sup><sup>4</sup>, I, do Decreto n. 8.538/15, em decorrência da autonomia da adjudicação de cada itens/lotos. É dizer, mesmo na hipótese em que há um único vencedor para todos os itens/lotos, os julgamentos e as adjudicações operam de forma independente.

### **3. Quanto à reserva de cotas para participação exclusiva de MEI/ME/EPP**

Nos termos do art. 48, inciso III da Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, é dever da Administração estabelecer, em certames para aquisição de

---

<sup>3</sup> Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

<sup>4</sup> Art. 6<sup>o</sup> Os órgãos e as entidades contratantes deverão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

bens<sup>5</sup> de natureza divisível, cota de até 25% do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. Em igual sentido dispõe o art. 8º do Decreto Estadual n. 15.643, de 2011.

No que toca ao procedimento para a reserva do quórum legal às MPEs, é preciso sempre ter em mente que cada lote constitui uma parte autônoma do processo e independente dos demais, conforme já detalhado, motivo pelo qual o percentual a ser reservado também deverá ser calculado sobre o valor de cada lote.

Dessa feita, as hipóteses dos incisos I (exclusiva participação) e III (cota reservada) do art. 48, da LC 123/06, não se excluem, haja vista que cada qual visa implementar política pública constitucional de apoio e incentivo a entidades de menor porte, quando presentes as respectivas hipóteses autorizativas.

Nessa trilha, considerando que os itens/lotes constituem parcelas *autônomas e independentes* de um mesmo processo licitatório, a *cota reservada* deve ser calculada sobre o valor de cada item/lote que superar o montante de R\$ 80.000,00.

---

<sup>5</sup> e não de serviços, já que não há respaldo jurídico para a reserva de cotas às MPES nos lotes que envolvam contratações dessa natureza.

<sup>6</sup> Nas licitações para a aquisição de bens e serviços, cujo objeto possa ser dividido, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou completo do objeto, os órgãos e entidades contratantes poderão reservar até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de pequenas empresas.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Lado outro, enquanto os itens/lotos estimados em valor inferior a R\$ 80.000,00 devem ser reservados à participação exclusiva de MPEs, os itens/lotos cuja estimação seja superior a referido limite devem ser destinados à ampla concorrência, com previsão de destinação de quórum máximo de até 25% de cada item/lote à participação de MPEs.

Explica-se. Se é publicado um edital de licitação com o objetivo de registrar preços de material de informática, sendo um lote reservado à aquisição de 100 computadores estimados em valor superior a R\$ 80.000,00, 25 deles serão reservados às MEs/EPPs, enquanto 75 se destinarão à cota principal<sup>7</sup>.

Nessa hipótese, os licitantes beneficiários do tratamento diferenciado previsto na LC 123/06 poderão, se assim desejarem, apresentar dois preços, sendo um para a cota reservada e outro para a cota principal.

É possível, lado outro, existir dois vencedores em um mesmo lote/item, um da cota principal e outro da reservada, praticando preços distintos para o mesmo objeto, sem que isso constitua irregularidade.

Ademais, é importante asseverar que, nos termos do art. 8º, §2º do Decreto n. 8.538/2015, na hipótese de não haver vencedor para a cota reservada, a entidade

---

<sup>7</sup> Devendo o valor da cota reservar observar o limite máximo de R\$ 80.000,00.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado da cota principal.

Por fim, ressalta-se que, malgrado não tenha o Tribunal de Contas do Estado, até o momento, se manifestado sobre o *quantum* máximo a ser reservado para MPEs, defende-se, não apenas por ser esta, a meu ver, a correta interpretação da norma, mas também por medida de cautela, que o art. 48<sup>7</sup>, inciso III da Lei Complementar n. 123, de 2006, deve ser interpretado em conformidade com os demais regramentos previstos na norma que regulamenta a matéria, conjugando-se a análise do dispositivo, em especial, ao teor do inciso I do mesmo artigo.

Nessa trilha, entende esta Procuradora que a *cota reservada* de até 25% deve restringir-se ao limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), ainda que tal valor represente percentual inferior ao limite legal estabelecido no art. 48, III, da LC 123/2006, para a reserva de cada item/lote (25%).

A exemplo, caso o valor estimado da licitação corresponda ao montante de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a cota reservada deve restringir-se ao limite máximo

---

<sup>7</sup> Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);  
[...]

III - 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.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

de 8%, percentual correspondente ao valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Tal entendimento latreia-se na lógica do favorecimento legal previsto para as MPEs, que lhes destina os itens de menor valor<sup>8</sup> de forma exclusiva. De fato, não seria congruente reservar às microempresas cotas percentuais de elevado valor, sem qualquer parâmetro limitador da quantia a ser reservada<sup>9</sup>, quando a própria legislação restringiu o valor da licitação exclusiva para empresas dessa natureza<sup>10</sup>.

Outrossim, a limitação ora delineada tem o intuito de garantir que o licitante vencedor da cota reservada logrará êxito na execução de instrumento contratual de valor condizente com as dimensões de sua estrutura organizacional.

Por fim, deve a legislação também ser interpretada à luz do princípio da eficiência, considerando que a Administração deve envidar esforços para atender às demandas públicas, não obstante a escassez de recursos, de modo que interpretar a legislação de favorecimento às pequenas empresas de forma mais elástica do que quis o legislador é comprometer o atendimento das políticas públicas a cargo do Estado, já que neste tipo de contratação a Administração não privilegia a competitividade ampla e

---

<sup>8</sup> Cujo valor foi delimitado pelo próprio legislador (R\$ 80.000,00).

<sup>9</sup> Uma vez que, não raro, são publicados certames licitatórios voltados a contratações milionárias.

<sup>10</sup> Nesse sentido também segue o entendimento firmado pela Advocacia-Geral da União, por meio do Ofício Circular n. 07/2016/CJU-RO/CGU/AGU, e divulgado no portal <https://sapiens.agu.gov.br/documento/11186980>.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

irrestrita e, via de consequência, mitiga o alcance da proposta mais vantajosa financeiramente.

Diante dos preceitos acima delineados, e considerando que esse *Parquet* de Contas, no exercício de sua função fiscalizatória, tem se defrontado com práticas administrativas em desconexão com as normatizações que regem as matérias aqui relacionadas, como vislumbrado no Pregão Eletrônico nº 448/2018/SUPEL/RO, o Ministério Público de Contas **RESOLVE** expedir a presente **NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA**:

Ao Superintendente Estadual de Licitações - **Marcio Rogério Gabriel**, para que:

**I - ADOTE** medidas prospectivas para que nas próximas contratações, quando a natureza do objeto pretendido pela Administração permitir e se demonstrar tecnicamente possível, proceda à reunião de itens em "lotes" sempre que os objetos puderem vir a ser fornecidos por um mesmo licitante e, cumulativamente, privilegiarem o ganho de economia de escala e, assim, obter propostas mais vantajosas à Administração;

**II - ADOTE** medidas prospectivas para que nas próximas licitações divididas em lotes/itens, aqueles com valores estimados iguais ou inferiores a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) sejam destinados à participação exclusiva de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

**III - ADOTE** medidas prospectivas para que nas próximas licitações divididas em lotes/itens, assegure cotas de reserva de até 25% à participação exclusiva de ME e EPP em todos os lotes/itens estimados em valores superiores a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que tal quórum não ultrapasse o limite final de R\$ 80.000,00;

Por fim, adverte-se as autoridades responsáveis que o não atendimento a esta Notificação Recomendatória poderá ensejar a responsabilização pessoal, na forma prevista na Lei Complementar nº. 154/96 e no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, sem prejuízo de outras cominações legais aplicáveis à espécie.

Porto Velho, 11 de abril de 2019.

  
**ÉRIKA PATRÍCIA SALDANHA DE OLIVEIRA**  
Procuradora do Ministério Público de Contas