



Universidade Federal do Pampa

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANT'ANA DO LIVRAMENTO
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

MAITÊ MELLO DE MACEDO DALMOLIN

**COMPRAS GOVERNAMENTAIS:
AS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NAS LICITAÇÕES
PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO NOS ANOS DE
2012 E 2013**

TRABALHO DE CURSO

**Sant'Ana do Livramento
2014**

MAITÊ MELLO DE MACEDO DALMOLIN

**COMPRAS GOVERNAMENTAIS:
AS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NAS LICITAÇÕES
PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO NOS ANOS DE
2012 E 2013**

Trabalho de Curso apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA.

Orientador: Prof. Hector Cury Soares

**Sant'Ana do Livramento
2014**

MAITÊ MELLO DE MACEDO DALMOLIN

**COMPRAS GOVERNAMENTAIS:
AS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NAS LICITAÇÕES
PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO NOS ANOS DE
2012 E 2013**

Projeto de Trabalho de Curso apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA.

Área de Concentração: Administração Pública

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em:
Banca examinadora

Professor Dr Hector Cury Soares
Administração – Unipampa

Professor Msc. Jeferson Luís Lopes Goularte
Administração – Unipampa

Professor Msc. Rodrigo Alexandre Benetti
Administração – Unipampa

Dedico este Trabalho de Conclusão de Curso aos meus amados pais Ana Martha Mello de Macedo Dalmolin e Juliano Sergio Dalmolin, que estiveram sempre comigo nessa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe Ana Martha Mello de Macedo Dalmolin, que sempre esteve ao meu lado, dando-me todo o apoio de que precisei e me ajudando a vencer cada etapa da minha graduação.

Agradeço ao meu pai Juliano Sergio Dalmolin pelo incentivo para concluir minha graduação.

Agradeço ao meu irmão Juliano Sergio Dalmolin Filho pela ajuda com conselhos sábios, emprestando-me seus livros e colaborando para o meu aprendizado.

Agradeço às minhas colegas e amigas Karoline Brum, Rafaella Pacheco, Ana Paula Leite e Cristiane de Souza, que estiveram comigo em todos os momentos, desde o primeiro dia e me ajudaram a sempre me manter firme, dividindo comigo as dúvidas, os acertos, as alegrias e angústias. Companheiras que levarei junto a mim para toda a vida.

Agradeço ao meu orientador Prof. Hector Cury Soares, que soube me dar o tempo que eu precisava para resolver minhas dúvidas e angústias e quando precisei e pelo apoio necessário para que este trabalho se concretizasse.

Agradeço também ao Prof. Gustavo Saldanha pela ajuda em definir e repensar sobre o meu tema de pesquisa.

Agradeço à Rosemary Silva, do setor de Licitações da Secretaria da Fazenda do Município, a qual me ajudou com muita boa vontade, dando-me todas as informações de que precisei para a minha pesquisa.

Agradeço ao meu namorado Javier Barboza pelo incentivo e companheirismo.

Agradeço a todos que sempre torceram pelas minhas conquistas em todos os momentos em que sozinha eu não teria conseguido.

“Acredite que você pode, assim você já
está no meio do caminho”.

Theodore Roosevelt

RESUMO

Este estudo tem como objetivo demonstrar as vantagens e dificuldades encontradas pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Compras Governamentais e com base no Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006 e na Constituição Federal de 1988, investigar se os direitos e prioridades que essas empresas têm nas Licitações, estão sendo cumpridos no Município de Sant'Ana do Livramento. Essa Lei aborda vários benefícios a essas empresas, como: a unificação de impostos e contribuições, a dispensa do cumprimento de certas obrigações, a maior facilidade de acesso ao crédito, a preferência nas compras governamentais, as licitações exclusivas, o empate ficto, dentre outros. Também são abordadas neste estudo definições de Licitação, de Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e a importância destas no cenário nacional, bem como as Licitações como instrumento de políticas públicas e de desenvolvimento local. Para a aplicação desta pesquisa utilizou-se uma abordagem qualitativa do tipo exploratória; o método escolhido foi o estudo de campo e a técnica de coleta de dados utilizada foi entrevista semiestruturada, que foram realizadas com os microempresários de Sant'Ana do Livramento que participam das Licitações e com a responsável pelo setor de Licitações da Secretaria Municipal da Fazenda. Através deste estudo foi possível verificar que existem muitas divergências de opiniões entre os microempresários e a Secretaria Municipal da Fazenda de Sant'Ana do Livramento em relação aos benefícios legais que a Lei Complementar nº 123/2006 dispõe nas Licitações e os que são disponibilizados no Município às ME's e EPP's. A partir disso pode-se concluir que existe uma falta de comunicação entre o Órgão Público e as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, além da falta da leitura do edital da Licitação por parte dos microempresários. Já em relação às dificuldades, as principais encontradas foram: o atraso no pagamento por parte do Município; o descumprimento contratual e dos prazos de entrega; a grande burocracia e a concorrência com grandes empresas.

Palavras-chave: Licitações. Microempresas, Empresas de Pequeno Porte.

ABSTRACT

This study aims to demonstrate the advantages and difficulties facing Micro and Small Companies to participate in government procurement and based on the Statute of Micro and Small Businesses, Complementary Law No. 123 of December 14, 2006 and the Constitution Federal 1988 to investigate whether the rights and priorities that these companies have in Bids, are being met in St. Anne's County of Deliverance. This law addresses several benefits to these companies, such as the unification of taxes, exemption from the fulfillment of certain obligations, the ease of access to credit, the preference in government procurement, the unique bids, the ficto draw, among others. They are also addressed in this study Prior definitions of Micro, Small Businesses and the importance of the national scene and the Bids as an instrument of public policy and local development. For the application of this research used a qualitative approach to exploratory; the method chosen was the field study and data collection technique used was semi-structured interviews, which were conducted with the microentrepreneurs of St. Anne of Deliverance participating in the Tenders and Bids with the responsible sector of the Municipal Finance. Through this study we found that there are many differing views of microentrepreneurs and the City Department of Finance of St. Anne of Deliverance in relation to Legas benefits Complementary Law No. 123/2006 has the Bids and those that are available in the City the ME's and EPP's. From this we can conclude that there is a lack of communication between the Public Authority and the Micro and Small Companies and the lack of reading the notice of the bid by microentrepreneurs. In relation to the difficulties, the main were: the delay in payment by the City; the breach of contract and delivery times; the large bureaucracy and competition with large companies.

Key words: Bids.Microbusiness.Small business.

LISTA DE SIGLAS

EPP	Empresa de Pequeno Porte
ME	Microempresa
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
MPE	Micro e Pequenas Empresas
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Perfil das empresas entrevistadas.....	64
Quadro 2 – Modalidade em que há maior participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.....	87

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 PROBLEMÁTICA	14
1.2 OBJETIVOS	15
1.2.1 Objetivo Geral	15
1.2.2 Objetivos Específicos	15
1.3 JUSTIFICATIVA	15
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 LICITAÇÕES	19
2.1.1 Licitações e Contratos da Administração Pública	19
2.1.2 Princípios da Licitação	22
2.1.3 Procedimento Licitatório	24
2.1.4 Tipos e Modalidades de Licitação	26
2.2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	32
2.3 ISONOMIA <i>VERSUS</i> PREFERÊNCIA	33
2.3.1 Margens de Preferência nas Licitações	35
2.3.2 Preferência de Contratação com para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	36
2.4 LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006: O ESTATUTO NACIONAL DA MICROEMPRESA E EMPRESA DE PEQUENO PORTE	37
2.4.1 Definições e importância das Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) no Cenário Nacional	38
2.4.2 Enquadramento, Desenquadramento e Reenquadramento	41
2.5 PARTICIPAÇÃO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NAS LICITAÇÕES	42
2.5.1 Vantagens e Regras Especiais de Participação nas Licitações para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	43
2.5.1.1 Licitações diferenciadas, Licitações exclusivas e obrigatoriedade de subcontratação de Microempresas e de Empresas de Pequeno Porte	46

2.5.1.2 Dificuldades que podem ser encontradas pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte na participação das Licitações.....	49
2.6 FUNÇÃO EXTRAECONÔMICA DAS LICITAÇÕES.....	50
2.6.1 Licitações como Instrumento de Políticas Públicas e Desenvolvimento Local	50
2.7 LEI COMPLEMENTAR Nº 147/2014: ALTERAÇÕES NA LEI COMPLEMENTAR Nº123/2006.....	53
3 MÉTODO.....	57
3.1 TIPO DE PESQUISA.....	57
3.2 MÉTODO ESCOLHIDO	58
3.3 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS.....	59
3.3.1 Grupo de Respondentes	59
3.3.2 Aplicação do Instrumento de Coleta de Dados ou Forma de Coleta dos Dados	60
3.4 TÉCNICA DE ANÁLISE DOS DADOS.....	60
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	62
4.1 PERFIL DAS EMPRESAS ENTREVISTADAS	62
4.2 VANTAGENS, DIREITOS E PRIORIDADES PARA AS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NAS LICITAÇÕES	64
4.2.1 Regularidade fiscal	64
4.2.2 Empate ficto.....	67
4.2.3 Cédula de crédito microempresarial	69
4.2.4 Licitações exclusivas	72
4.3 DIFICULDADES ENCONTRADAS PELAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NA VENDA PARA O MUNICÍPIO	73
4.4 VISÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA EM RELAÇÃO ÀS VANTAGENS E DIFICULDADES DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NAS LICITAÇÕES MUNICIPAIS	80
4.4.1 Percepção da secretaria municipal da fazenda em relação às vantagens encontradas pelas ME's e EPP's nas Licitações	81
4.4.2 Percepção da secretaria municipal da fazenda em relação às dificuldades encontradas pelas ME's e EPP's nas Licitações.....	82

4.4.3 Incentivos à participação de ME's e EPP's nas Licitações municipais.....	84
4.5 MODALIDADE DE LICITAÇÃO EM QUE HÁ MAIOR PARTICIPAÇÃO DE ME'S E EPP'S.....	86
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88
REFERÊNCIAS	93
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA	97

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo busca demonstrar a participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Compras Governamentais do Município de Sant'Ana do Livramento, e com base na Lei Complementar nº 123/2006 e na Constituição Federal de 1988, abordou o tratamento diferenciado e simplificado aplicado a essas empresas, principalmente nas Licitações Públicas.

Conforme Santos (2011), o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte institui vários benefícios tributários, previdenciários, administrativos, creditícios e nos procedimentos Licitatórios a essas empresas, os quais foram introduzidos por uma orientação constitucional, denominada Carta Magna, em seu Título VII (Da ordem econômica e financeira), nos artigos 170, inciso IX e no artigo 179.

Um dos benefícios previstos nesse Estatuto está relacionado às Licitações, as quais são procedimentos obrigatórios, realizados pela Administração Pública para contratar bens ou serviços, a fim de suprir as suas demandas. Com esse procedimento, é possível selecionar um licitante devidamente qualificado para fornecer o objeto licitado de maneira imparcial, impessoal e transparente. Isso porque, “o Estado não pode escolher empresas a serem contratadas ao seu bel-prazer” (ARAGÃO, 2012, p. 283).

Anteriormente, o certame licitatório era visto apenas do ângulo do Direito Administrativo; porém, com o passar do tempo, foram dadas a esse procedimento outras abordagens importantes que o tornaram não apenas um mero certame administrativo, mas sim um instrumento de políticas públicas, de desenvolvimento local, de geração de renda e empregos (BADAREL, 2011). Contudo, para que possa ser dado esse outro viés às Licitações, é necessário oportunizar aos pequenos empreendimentos locais, a participação das Compras Governamentais e, para isso, precisam ser oferecidas condições dignas a essas empresas, pois elas não possuem os mesmos recursos que as médias e as grandes.

Para vencer uma Licitação é preciso apresentar uma proposta vantajosa para a Administração e ter recursos para cumprir os contratos, pois sem as devidas oportunidades, seria difícil para essas empresas concorrerem com as demais. Assim sendo, para que possam se desenvolver, permanecendo consolidadas e sustentáveis no mercado, é preciso que o Município incentive e invista o seu poder de compra nesses pequenos empreendimentos, pois eles são de grande importância para a economia local.

Através deste estudo foi possível dar um embasamento à Lei de Licitações e Contratos e ao tratamento diferenciado e simplificado oferecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Compras Governamentais Municipais, priorizando os benefícios oportunizados pelo Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e pela Constituição Federal de 1988 e verificando a sua aplicação no Município de Sant'Ana do Livramento.

1.1 PROBLEMÁTICA

As Compras Governamentais são instrumentos utilizados pela Administração Pública no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para aquisição de bens e serviços de maneira formal, impessoal, transparente e isonômica pela Administração, em que todos podem concorrer, desde que atendam aos requisitos e qualificações exigidas pela Lei.

Conforme aborda a Lei nº 8666/1993 e suas alterações, denominada Lei Licitações e Contratos, todos, de maneira igualitária podem participar dos certames licitatórios. Diante disso, surgem inúmeras questões em relação à real participação das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte nas Licitações. Uma das questões abordadas nesta pesquisa é: as Microempresas conseguem vencer as Licitações em Sant'Ana do Livramento? Isso porque, entende-se que essas empresas têm um papel fundamental na economia local, aquecendo-a e gerando renda.

Segundo Santos (2011), a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte, Lei Complementar nº 123/2006, apresentam facilidades, benefícios e prioridades a essas empresas em relação às demais grandes empresas, a fim de não inviabilizar a competição e gerar estímulo para que participem desses processos. Se os certames licitatórios forem disputados e ganhos por empresas locais, serão trazidos diversos benefícios ao Município, tanto em relação ao desenvolvimento, quanto ao dinheiro, que irá permanecer dentro do Município, bem como em relação às oportunidades dessas empresas crescerem e gerarem mais empregos na cidade.

Considerando os aspectos relevantes sobre Compras Governamentais e Microempresas e Empresas de Pequeno Porte no Município de Sant'Ana do Livramento, o problema que se propõe neste estudo é: *Quais as vantagens e as dificuldades encontradas pelos*

microempreendedores de Sant'Ana do Livramento na participação nas Licitações Públicas Municipais?

1.2 OBJETIVOS

Neste capítulo será apresentado o objetivo geral e os objetivos específicos deste trabalho, com suas principais abordagens e finalidades de aplicação.

1.2.1 Objetivo Geral

Investigar as vantagens e dificuldades encontradas pelos microempreendedores de Sant'Ana do Livramento na participação das Licitações Públicas Municipais.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Identificar junto ao Setor de Licitações da Secretaria Municipal da Fazenda, as modalidades de Licitação em que há uma maior participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte em Sant'Ana do Livramento.
- Verificar as vantagens e dificuldades encontradas pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte de Sant'Ana do Livramento em vencer uma Licitação.
- Investigar se os direitos e prioridades, que as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte têm legalmente, estão sendo cumpridos.
- Analisar a importância da participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações Públicas municipais como instrumento de política pública e desenvolvimento local.

1.3 JUSTIFICATIVA

Este estudo aborda as Compras Governamentais e a participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações do Município de Sant'Ana do Livramento, bem

como os benefícios, o tratamento diferenciado e as simplificações dos procedimentos que essas empresas recebem segundo a Lei Complementar nº 123/2006, denominada Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Para Santos (2011), a criação do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, Lei Complementar nº 123/2006, tem justificativa material e concreta, pois levando-se em consideração a quota de participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte no mercado produtivo brasileiro, e a pequena participação delas nos negócios públicos, em relação à quantidade total de contratos, é justificada a edição e a necessidade dessa Lei.

Dessa forma, é importante a realização desta pesquisa para o Município de Sant'Ana do Livramento, para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais, para os microempreendedores que ainda não participam das Compras Governamentais por falta de informações sobre a Lei Complementar nº 123/2006 e para os que participam já que, com ela, serão abordados conteúdos relativos às Licitações e aos direitos e às facilidades ofertadas a elas pela Lei Complementar nº 123/2006. Esse estudo é também relevante para a sociedade como um todo, pois a participação dessas empresas nas Licitações Municipais é um fator que tem influência no desenvolvimento de Sant'Ana do Livramento e dos microempreendimentos locais.

Além do valor social deste trabalho, espera-se com ele conseguir agregar maior conhecimento sobre o assunto à comunidade acadêmica e aos microempreendedores que pretendem abrir seus negócios no Município de Sant'Ana do Livramento, tornando-os cientes dos seus direitos e benefícios legais, bem como propiciar a nós, futuros Administradores e empreendedores, maior entendimento sobre as condições de participação nas Licitações públicas, além de servir de apoio para os estudantes da Universidade Federal do Pampa que possam vir a se interessar em estudar o tema.

Dado o exposto, pretende-se com este estudo propiciar à sociedade e aos acadêmicos um melhor entendimento sobre as Compras Governamentais, sobre as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e a importância da participação dessas empresas nas Licitações Municipais, visto que esse é um instrumento de políticas públicas, que gera desenvolvimento local e estimula o empreendedorismo no Município de Sant'Ana do Livramento.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O estudo está organizado da seguinte forma: a introdução (item 1) apresenta um panorama das Licitações Públicas e de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas compras governamentais, bem como a problemática (item 1.1), os objetivos (item 1.2), a justificativa da pesquisa (item 1.3) e (item 1.4) a estrutura do trabalho.

O capítulo 2 é composto pelo referencial teórico do trabalho (item 2) e nele são abordadas as Licitações (item 2.1), as Licitações e contratos da Administração Pública (item 2.1.1), os princípios da Licitação (2.1.2), o procedimento licitatório (2.1.3), os tipos e modalidades de Licitação (item 2.1.4), os contratos administrativos (item 2.2), isonomia *versus* preferência (item 2.3), as margens de preferência nas Licitações (item 2.3.1), a preferência de contratação com microempresas e empresas de pequeno porte (2.3.2), a Lei Complementar nº 123/2006: O Estatuto nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (item 2.4), as Definições e importância das Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) no cenário nacional (item 2.4.1), o enquadramento, desenquadramento e reenquadramento (item 2.4.2), a participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas Licitações (2.5), as vantagens e regras especiais de participação nas Licitações para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (item 2.5.1), as Licitações diferenciadas, Licitações exclusivas e obrigatoriedade de subcontratação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (item 2.5.1.1), as dificuldades que podem ser encontradas pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte na participação das Licitações (item 2.5.1.2), a função extraeconômica das licitações (item 2.6), as Licitações como instrumento de políticas públicas e desenvolvimento local (item 2.6.1) e a Lei Complementar nº 147/2014: Alterações na Lei Complementar nº 123/2006. (item 2.7).

No capítulo 3 será abordado o método, o qual é composto por: (item 3.1) tipo de pesquisa, (item 3.2) método escolhido, (item 3.3) técnica de coleta de dados, (item 3.3.1) grupo de respondentes, (item 3.3.2) aplicação do instrumento de coleta de dados e (item 3.4) técnica de análise de dados.

No capítulo 4, estão a apresentação e a análise dos resultados, que é composto pelo (item 4.1) perfil das empresas entrevistadas, (item 4.2) vantagens, direitos e prioridades para as microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações, (item 4.2.1) regularidade fiscal, (item 4.2.2) empate ficto, (item 4.2.3) cédula de crédito microempresarial, (item 4.2.4)

licitações exclusivas, (item 4.3) dificuldades encontradas pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte na venda para o Município, (item 4.4) visão da Secretaria Municipal da Fazenda em relação às vantagens e dificuldades das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações Municipais, (item 4.4.1) percepção da Secretaria Municipal da Fazenda em relação às vantagens encontradas pelas ME's e EPP's nas Licitações, (item 4.4.2) percepção da Secretaria Municipal da Fazenda em relação às dificuldades encontradas pelas ME's e EPP's nas Licitações e no (item 4.5) modalidade de Licitação em que há maior participação de ME's e EPP's.

O capítulo 5 é composto pelas considerações finais deste estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo vai abordar as Compras Governamentais, que são as aquisições feitas pela Administração Pública através das Licitações e Contratos, bem como os conceitos, as modalidades, os princípios e os tipos de Licitação, trazendo as definições de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte a participação destas nas Compras Governamentais, incluindo as disposições legais relativas aos temas.

2.1 LICITAÇÕES

A Administração Pública precisa de bens e serviços para realizar as suas atividades e satisfazer as suas necessidades, porém sozinha ela não consegue suprir todas essas demandas. Para atendê-las é necessário que Administração realize Licitações Públicas a fim de contratar com particulares tais bens e serviços.

As Licitações, também denominadas Compras Governamentais, são um “[...] procedimento administrativo, de observância obrigatória pelas entidades governamentais [...]” (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 167). Utilizados para selecionar de forma imparcial, impessoal e isonômica uma empresa que se enquadre dentro das suas exigências, com o propósito de disponibilizar um bem ou serviço à Administração. Esse vínculo se dará através de um Contrato que será firmado, estabelecendo obrigações recíprocas entre as partes.

2.1.1 Licitações e Contratos da Administração Pública

Com a finalidade de contextualizar as Licitações Públicas, serão abordados neste capítulo conceitos de alguns autores a respeito do assunto.

Segundo Motta (2005), o procedimento licitatório é um instituto utilizado para limitar a discricionariedade do administrador, pois é um certame formal que não permite a quem o realiza fazer preferência por uma ou por outra empresa; também é denominado um regulador dos gastos públicos, pois através dele é possível verificar onde o dinheiro público está sendo empregado.

Motta (2005, p. 2) também conceitua Licitação como: “[...] o instrumento de que dispõe o Poder Público para coligir, analisar e avaliar comparativamente as ofertas, com a

finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável”, mas devido ao fato da Administração Pública não poder contratar por livre escolha qualquer fornecedor, tornou-se obrigatória a realização de um processo público para selecionar com imparcialidade a melhor proposta entre os concorrentes e assim poder celebrar o contrato com o vencedor (MAZZA, 2013).

Já para Di Pietro (2012), Licitação é um procedimento composto por atos e fatos da Administração e do licitante, os quais compõem um vínculo contratual com obrigações para ambas as partes e Bandeira de Mello (2006, p. 501), define Licitação como:

[...] um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas.

Alexandrino e Paulo (2011) dizem que as Licitações são procedimentos administrativos obrigatórios, que prezam pela igualdade entre participantes e pela concorrência isonômica, sendo eles realizados pelas entidades governamentais que selecionam as propostas mais vantajosas para a Administração Pública e satisfaçam os requisitos mínimos do instrumento convocatório. Outro conceito de Licitação é dado por Justen Filho (2005, p.309), o qual diz que é:

[...] um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência.

“Relação ao direito positivo pátrio”, as Licitações públicas têm por base o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8666/1993, que estabelece normas gerais sobre Licitações e Contratos Administrativos e a Lei nº 10.520/2002 que aborda modalidade de Licitação Pregão.

Segundo Alexandrino e Paulo (2011), a base constitucional mais genérica que coloca a obrigatoriedade do poder público licitar, está presente no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e tem a seguinte redação:

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 (BRASIL, 1988).

Esse inciso da Constituição Federal de 1988 aborda a obrigatoriedade da realização de Licitações públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, pois essa prática afasta favorecimentos ilegítimos, que prejudicam o interesse da coletividade (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

Segundo Alexandrino e Paulo (2011), a Lei nº 8666/1993 traz normas gerais sobre as Licitações e Contratos e tem a finalidade de conferir maior racionalidade, transparência e qualidade aos gastos públicos com bens, serviços, alienações, compras e locações para a Administração Pública, bem como para permissões e concessões, evitando os desvios de recursos públicos para outros fins. “As normas gerais vinculam a todos os entes federativos [...]” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 16).

Essa Lei traz em seu artigo 3º os seus três objetivos principais. São eles: “Garantir a observância do princípio constitucional da isonomia; seleção da proposta mais vantajosa para a Administração; promoção do desenvolvimento nacional sustentável” (BRASIL, 1993). O terceiro objetivo foi incluído pela Lei nº 12.349/2010 e as alterações da Medida Provisória nº 495/2010.

Já Di Pietro (2012) classifica como os objetivos da Lei de Licitações diferentemente de Alexandrino e Paulo (2011), mencionando alguns outros além dos já citados, os quais são: aumento da eficiência nas contratações e da competitividade entre os licitantes; troca de experiências e tecnologias para uma melhor relação custo-benefício para o setor público; incentivo à inovação tecnológica; tratamento isonômico entre os participantes; seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública; economicidade e promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Essas duas abordagens sobre os objetivos da Lei nº 8666/1993 são diferentes e pode-se perceber que Di Pietro (2012) compila nos objetivos os princípios também.

Diante do exposto, cabe esclarecer que com esses conceitos não se pretende adotar ou escolher um ou outro significado, mas sim apresentar todas as nuances em torno do conceito de Licitação, dando transparência à discussão e um maior entendimento sobre o assunto, além de abordar os elementos que são comuns a todos os conceitos anteriores.

2.1.2 Princípios da Licitação

Segundo Mazza (2013), a Lei nº 8666/1993 traz em seu artigo 3º, os princípios que regem os procedimentos licitatórios, eles conduzem o agir da Administração, que deve segui-los para atingir as suas finalidades. Segundo esse autor os princípios são:

- **Princípio da Legalidade:** Todos os participantes e os órgãos públicos que estão realizando o certame licitatório estão vinculados à Lei, não podendo nenhuma das partes atuar em desconformidade com o que está expresso nela.
- **Princípio da Impessoalidade:** Segundo este princípio, a Administração deve praticar seus atos de maneira impessoal, objetiva e imparcial.
- **Princípio da Moralidade:** Obriga a comissão licitante a ter ética, decoro e boa-fé em seus atos.
- **Princípio da Publicidade:** Todos os atos administrativos devem ser públicos, inclusive as sessões, sempre com a publicação do instrumento convocatório na imprensa. A exceção ao princípio é o sigilo das propostas que diz que as propostas só podem ser abertas depois da devida habilitação.

Além dos princípios já citados, existem outros que são específicos das Licitações:

- **Princípio da Isonomia:** É vedado estabelecer tratamento diferenciado ou preferências entre participantes em razão da sede, naturalidade, domicílio ou outros aspectos que não influenciam no objeto do contrato.
- **Princípio da Competitividade:** Um dos objetivos das Licitações é a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, dessa forma não existe a possibilidade de não haver competição entre os concorrentes.
- **Princípio do Procedimento formal:** O administrador público tem que seguir o procedimento conforme as regras, não podendo agir livremente de acordo com a sua vontade.

- Princípio do Sigilo das propostas: Os envelopes que contêm as propostas dos participantes só poderão ser abertos no devido momento, antes permanecerão em sigilo.
- Princípio da Adjudicação compulsória: É obrigação da Administração atribuir o objeto da Licitação ao vencedor do certame.
- Princípio da Vinculação ao instrumento convocatório: Os participantes do certame licitatório devem seguir tudo que estiver definido no instrumento convocatório, também denominado edital, que é a Lei da Licitação.
- Princípio do Julgamento Objetivo: Os critérios que serão utilizados para determinar o licitante vencedor devem estar previstos no instrumento convocatório de maneira objetiva.

Esses princípios norteiam o agir da Administração Pública nos procedimentos licitatórios, eles são regras de conduta de suma importância, tanto para quem participa, quanto para o órgão que quer contratar. Segundo Di Pietro (2012), o próprio certame licitatório é um princípio, ao qual a Administração Pública é vinculada, pois a Licitação é uma consequência do princípio constitucional da indisponibilidade do interesse público, o qual significa que a Administração tem liberdade administrativa restrita na escolha do licitante a ser contratado.

A Lei nº 8666/1993 aborda no parágrafo único do artigo primeiro, os sujeitos à Lei de Licitações e Contratos, ou seja, os órgãos e entes da Administração Pública que estão obrigados a realizar os procedimentos licitatórios. São eles: os órgãos da administração direta, os fundos especiais, os entes da administração indireta, na qual se enquadram as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as entidades controladas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1993).

Entre os sujeitos da Lei, que se subordinam ao seu regime, estão os órgãos e entes da Administração Pública, que está dividida em Administração direta ou centralizada, da qual fazem parte “a somatória de todos os órgãos públicos [...]” (MAZZA, 2013, p. 127). Pertencendo a ela a União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios e a Administração indireta ou descentralizada, definida como: “O conjunto de pessoas jurídicas autônomas criadas pelo Estado [...]” e (MAZZA, 2013, p. 128), em que estão os entes dotados de personalidade jurídica própria.

2.1.3 Procedimento Licitatório

Para Alexandrino e Paulo (2011), a Lei nº 8666/1993 apresenta um procedimento formal que, apesar de não estar subdividido em fases, faz um detalhamento de cada etapa a ser seguida no certame licitatório. Contudo, nem todas as modalidades de Licitação o seguem em sua totalidade. Justen Filho (2010, p. 262) diz que “A licitação é um procedimento”. E ressalta: “A estrutura atribuída a essa série ordenada de atos pode variar segundo o objetivo a ser atingido” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 262).

De maneira geral, o procedimento licitatório tem seu início a partir da necessidade de um órgão público adquirir bens, serviços, obras, compras, alienações e locações e a partir desse momento é aberta a primeira fase, que é denominada fase interna ou preparatória (ALEXANDRINO; PAULO, 2011). Nessa Fase, “[...] são praticados os atos necessários à definição da licitação e do contrato que se seguirão” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 516).

No artigo 38 da Lei nº 8666/1993 está presente os procedimentos pelos quais é composta a fase interna, o qual tem a seguinte redação:

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;

IX - 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 (BRASIL, 1993).

Esse artigo especifica tudo o que tem que ser realizado na fase interna, ou seja, até que o edital ou carta convite seja publicado. Essa fase é composta pela reunião de todos os documentos e atos necessários para dar início à Licitação (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

Nesse sentido, corrobora Meirelles (2007, p. 279) ao dizer que: “o procedimento de Licitação inicia-se com a abertura de processo em que a autoridade competente determina sua realização, define seu objeto e indica os recursos hábeis para a despesa”. “Na etapa interna, são praticados os atos necessários à definição da Licitação e do contrato que se seguirão” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 516), e é chamada de Interna, pois “[...] se desenvolve no âmbito exclusivo da Administração, não se exteriorizando perante terceiros” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 516).

Conforme Justen Filho (2010, p. 516-517), nessa fase são praticados atos que têm como objetivos:

- Verificar a necessidade e a conveniência da contratação de terceiros;
- Determinar a presença de pressupostos legais para contratação (inclusive disponibilidade de recursos orçamentários);
- Determinar a prática dos atos prévios indispensáveis à licitação;
- Definir o objeto do contrato e as condições básicas de contratação;
- Verificar a presença dos pressupostos da licitação, definir a modalidade e elaborar o ato convocatório da licitação.

Após a realização da fase interna, é dada publicidade ao certame e iniciada a fase externa, que é composta por várias etapas. Em primeiro lugar, é realizada a abertura, que se dá com a publicação do edital ou envio da carta convite. Em segundo lugar, são abertos os envelopes com a documentação dos concorrentes para a habilitação ou, em caso de inabilitação, é feita a devolução dos envelopes das propostas fechados. Em terceiro lugar, são abertos os envelopes das propostas dos habilitados e é dado um prazo para os recursos cabíveis. Em quarto lugar, são conferidas as propostas com o edital, para verificar se estão de acordo com os requisitos, e as incompatíveis com o instrumento convocatório serão desclassificadas. Em quinto lugar, são classificadas e avaliadas as propostas de acordo com os critérios do edital. Caberá à autoridade competente decidir, homologar e fazer a adjudicação do objeto da Licitação ao vencedor (ALEXANDRINO; PAULO, 2011). No entendimento de Justen Filho (2010), nessa fase são realizados os atos que estão diretamente ligados à seleção do licitante que apresentar a proposta mais vantajosa para a Administração. Para Justen Filho, as etapas em que a fase externa é subdividida são:

- Fase de Proposição: destinada à formulação das propostas pelos interessados em participar da licitação
- Fase de Habilitação: destinada à Administração verificar se os interessados possuem condições de satisfazer as obrigações que pretende assumir.

Fase de Julgamento: destinada à seleção da proposta mais vantajosa.
Fase de Deliberação: destinada à revisão dos atos praticados e avaliação da conveniência e legalidade do resultado (JUSTEN FILHO, 2010, p. 517)

Esses são os procedimentos que ocorrem na fase interna e na fase externa das Licitações. Eles são autônomos entre si, mas ambos são compostos por uma sucessão ordenada de atos jurídicos que têm como finalidade alcançar o resultado, o objeto licitado (JUSTEN FILHO, 2010).

2.1.4 Tipos e Modalidades de Licitação

As Licitações apresentam modalidades e tipos. Mazza (2013) define os tipos de Licitação de acordo com os critérios de julgamento das propostas, mas os tipos também podem ser conceituados como o que a Administração Pública espera comprar, pois dependendo se foram priorizadas em determinada compra um menor preço, uma melhor qualidade ou uma melhor técnica, será escolhido um tipo a ser utilizado de Licitação. Segundo Mazza (2013), os tipos são:

Menor Preço: Neste tipo de Licitação a melhor proposta será aquela com menor preço, ou seja, não considera outros critérios, somente o preço.

Melhor Técnica: O tipo de Licitação melhor técnica seleciona serviços de natureza predominantemente intelectual, sendo primeiramente abertos os envelopes que contêm as propostas técnicas dos licitantes habilitados, depois é feita uma avaliação para constatar se a proposta está de acordo com o objeto da Licitação; logo após a classificação das propostas técnicas, são abertas as propostas de preço daqueles que tenham atingido a valoração mínima estabelecida no edital. A última etapa é a de negociação que se dará com a melhor proposta classificada.

Técnica e Preço: Neste tipo também são selecionados os serviços exclusivamente intelectuais, porém a diferença que ela apresenta em relação ao tipo melhor técnica é que a classificação dos participantes dar-se-á a partir da realização de uma média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço e os pesos estabelecidos no instrumento convocatório.

Maior Lance ou Oferta: Tipo exclusivo para a modalidade Leilão, pois o participante que fizer a melhor proposta será o vencedor.

Essas espécies são aplicáveis a todas as modalidades de Licitação, com exceção da modalidade Concurso (MAZZA, 2013). Já as modalidades, são os ritos que podem ser utilizados para o procedimento licitatório. Elas apresentam características específicas e próprias que as tornam diferentes umas das outras, fazendo com que cada uma sirva para uma finalidade diversa (MAZZA, 2013). Essas modalidades estão previstas no artigo 22 da Lei nº 8666/1993, são elas: “Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, Leilão” (BRASIL, 1993).

Entretanto, posteriormente foi criada, através de uma Medida Provisória, outra modalidade chamada Pregão, a qual é regulada pela Lei nº 10.520/2002.

Alexandrino e Paulo (2011) enquadram as primeiras modalidades de Licitação, Concorrência, Tomada de Preços e Convite em uma hierarquia conforme a complexidade dos procedimentos e o valor do objeto do contrato a ser celebrado. A seguir serão expostas as modalidades de Licitação:

a) Concorrência: A Concorrência é uma modalidade complexa de Licitação que pode ser usada para aquisições de qualquer valor pela Administração Pública, é realizada entre quaisquer interessados que tenham sido habilitados preliminarmente com a comprovação dos requisitos mínimos de qualificação que o instrumento convocatório exige (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

Mazza (2013) diz que a Concorrência pode ser utilizada para qualquer valor de objeto, porém na maioria das vezes é usada para contratações de grande vulto econômico. Deve ser obrigatoriamente utilizada nas obras e serviços de engenharia com valor superior a R\$ 1.500.000,00 e quando for outro o objeto licitado, se o valor for superior a R\$ 650.000,00 e nos seguintes casos:

Compras e alienações de imóveis
Concessões de direito real de uso
Licitações internacionais, contratos de empreitada integral,
Concessões de serviço público
Registro de preços (MAZZA, 2013, p. 312).

Por abranger valores mais altos, a concorrência é formalmente mais rigorosa e o processamento e julgamento das Licitações nessa modalidade são realizados por uma comissão de Licitação, que é composta de no mínimo três membros, sendo pelo menos dois deles servidores permanentes (MAZZA, 2013).

b) Tomada de preços: A Tomada de Preços é uma modalidade de Licitação que exige um pré-cadastramento dos participantes, mas os que demonstrarem interesse no certame, até o terceiro dia anterior à data de recebimento das propostas e atenderem às exigências e às qualificações necessárias para o cadastramento, também podem participar (ALEXANDRINO; PAULO, 2011). As pessoas devidamente cadastradas recebem um certificado, que terá um prazo de validade de um ano (DI PIETRO, 2012).

Essa faculdade foi incluída a partir de uma mudança ocorrida nessa modalidade de Licitação com a Lei nº 8666/1993, e que trouxe a oportunidade aos que não estão previamente cadastrados. Essa modificação objetivou abrir as portas a um maior número licitantes interessados nos certames (DI PIETRO, 2012).

Segundo Mazza (2013), assim como a Concorrência, a Tomada de Preços tem uma comissão de Licitação que, entre outras funções, julga os pedidos de inscrição no registro cadastral. Entretanto, diferentemente da Concorrência, é utilizada para a aquisição de serviços, obras e compras de menor valor, ou seja, para a contratação de objetos de vulto intermediário, sendo de até R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia, e de até R\$ 650.000,00 para outros objetos.

c) Convite: O Convite é uma modalidade que ocorre entre, no mínimo, três interessados do ramo do objeto de Licitação, cadastrados ou não, que serão escolhidos pela Administração, podendo outros interessados cadastrados participar também se demonstrarem interesse no certame em até 24 horas antes da apresentação das propostas (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

Segundo Mazza (2013), o Convite é a única modalidade em que não é exigida a publicação de edital, pois a convocação é feita por meio de uma carta-convite e sua utilização se dá para objetos de pequeno valor econômico, sendo até R\$ 150.000,00 para obras e serviços de engenharia, e até R\$ 80.000,00 para outros objetos.

d) Concurso: O Concurso é uma modalidade específica “para a **escolha de trabalho técnico, científico ou artístico** [...]” (MAZZA, 2013, p. 314, grifo do autor), sendo realizada entre quaisquer interessados e aos vencedores é dado prêmio ou remuneração (MAZZA, 2013).

O determinante para a realização de um Concurso é a natureza do seu objeto, ou seja, o trabalho que será realizado, e não o valor, pois o trabalho exigirá habilidades específicas (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

e) Leilão: O Leilão é uma “[...] modalidade **entre quaisquer interessados** para a **venda de bens** móveis” (MAZZA, 2013, p. 314, grifo do autor) que não são mais úteis à Administração, de produtos apreendidos ou penhorados, bem como para alienação de imóveis da Administração Pública, os quais a aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento (MAZZA, 2013).

Conforme o artigo 22, parágrafo 5º da Lei nº 8666/1993, o leilão é conceituado como:

[...] modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis 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 (BRASIL, 1993).

Segundo Di Pietro (2012), o critério utilizado para aquisição dos bens na modalidade Leilão é o maior lance, ou seja, o maior valor ofertado pelos participantes para adquirir o bem, tendo de ser ele igual ou superior ao valor da avaliação prévia que é feita pela Administração. Essas modalidades são encontradas na Lei nº 8666/1993 com todas as suas especificações e critérios, e como as modalidades do artigo 22 são exaustivas, a modalidade Pregão foi criada através de uma Lei específica de nº 10.520 (JUSTEN FILHO, 2010). Essa Lei surgiu posteriormente, trazendo o Pregão com várias diferenças e algumas vantagens em relação às demais modalidades, as quais serão expostas a seguir.

f) Pregão: Segundo Motta (2005), a modalidade de Licitação Pregão não é uma modalidade inovadora, pois há certo tempo já vem sendo utilizada em alguns países da América Latina. No Brasil foi instituída, no âmbito da União, pela Medida Provisória nº 2.026/2000. Essa medida foi reeditada dezoito vezes e, finalmente, estendida aos outros entes federativos, os quais são: União, Estados, Distrito Federal e Municípios e por fim, foi convertida na Lei nº 10.520/2002. Alexandrino e Paulo (2011) fazem uma comparação da Lei nº 10.520/2002 com a Lei nº 8666/1993, pois ambas são leis que trazem normas gerais acerca dos procedimentos licitatórios, são aplicadas em âmbito nacional e regulamentam o artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Porém, Justen Filho (2010) ressalta que apesar da modalidade Pregão não constar no rol do artigo 22 da Lei nº 8666/1993, não deixa de ser submetida às normas gerais dessa Lei.

A Lei nº 10.520/2002 em seu artigo 1º traz as finalidades para as quais é destinada a modalidade Pregão:

Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de 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 (BRASIL, 2002).

Segundo Alexandrino e Paulo (2011), o Pregão é uma modalidade adotada para a compra de bens e serviços comuns e o que define a escolha dessa modalidade é a natureza do objeto a ser contratado, não o valor, pois não são apresentados limites para essa modalidade, podendo ser utilizada para qualquer valor, desde que a Licitação seja sempre do tipo menor preço.

O Pregão traz várias vantagens para a Administração Pública, pois é simples, célere, econômico e o valor final do contrato na maioria das vezes tende a ser mais vantajoso em relação às outras modalidades de Licitação para o órgão público que licita. Nele ocorre um procedimento diferenciado, com uma inversão de fases de habilitação e julgamento das propostas, sendo esse um dos aspectos que traz maior celeridade ao procedimento (ALEXANDRINO; PAULO, 2011). Nesse sentido, Mazza (2013, p. 315) diz que “Essa inversão relaciona-se com o objetivo essencial do pregão: propiciar economia de tempo e de dinheiro para o Poder Público”. Dessa forma, depois de terem sido realizados os lances verbais decrescentes, somente a documentação de quem ofertou o menor lance é analisada, sendo devolvidos fechados, os envelopes com os documentos dos demais participantes.

Conforme Alexandrino e Paulo (2011), os procedimentos da modalidade Pregão em comparação às demais modalidades de Licitação, em que no procedimento primeiro tem-se a fase de habilitação, sendo verificada toda a documentação exigida, para somente depois verificar as propostas das habilitadas, pois as inhabilitadas não terão seus envelopes de propostas abertos. A modalidade Pregão apresenta o contrário das demais, invertendo essas fases realiza em primeiro lugar, a classificação e o julgamento das propostas para, em segundo lugar, abrir os envelopes da documentação realizando a fase de habilitação.

Em comparação com a concorrência, o Pregão importa-se tanto com a qualidade, quanto com a quantidade, enquanto a Concorrência preza apenas pela quantidade (MAZZA, 2013).

A Lei nº 10.520/2002 define claramente essas fases e denominando-as Preparatória e Externa, diferentemente da Lei nº 8666/1993. A Fase Preparatória está no artigo 3º da Lei nº 10.520/2002 com a seguinte redação:

[...] a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

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 (BRASIL, 2002).

A fase externa está no artigo 4º da Lei nº 10.520/2002, começará com a convocação dos interessados, por meio da publicação de um aviso que trará todas as informações sobre o edital. A realização do Pregão se dá em sessão pública através de propostas com a indicação do objeto e do preço oferecidos (ALEXANDRINO; PAULO, 2011). Aragão (2012) diz que o Pregão, diferentemente das outras modalidades de Licitação, é processado apenas por uma pessoa, denominada pregoeiro. Para Alexandrino e Paulo (2011), no Julgamento e a Classificação das propostas, será adotado o tipo menor preço, cabendo ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da aceitabilidade da proposta para depois dar início à etapa de Habilitação.

Conforme Mazza (2013), o Pregão apresenta duas modalidades: o Pregão Presencial, que é chamado de convencional e teve seu procedimento exposto anteriormente e o Eletrônico, que é realizado por meio da internet e está regulamentado no Decreto de nº 5.450/2005. O artigo 4º desse Decreto ressalta que nas compras de bens e serviços comuns é obrigatório o uso da modalidade Pregão, sendo preferencial o Pregão Eletrônico (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

O parágrafo 4º do artigo 2º do Decreto nº 5.450/2005 diz que:

O pregão, na forma eletrônica, será conduzido pelo órgão ou entidade promotora da licitação, com apoio técnico e operacional da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que atuará como provedor do sistema eletrônico para os órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG (BRASIL, 2005).

Uma das exigências dessa modalidade é o prévio credenciamento da autoridade competente do órgão que promove a Licitação, dos membros da equipe de apoio, dos licitantes que participam do pregão na forma eletrônica perante o provedor do sistema eletrônico e do pregoeiro. O credenciamento dar-se-á pela atribuição de chave de identificação e de senha, pessoal para acesso ao sistema eletrônico (ALEXANDRINO; PAILO, 2011).

Dado o exposto, é possível perceber que as modalidades de Licitação diferenciam-se conforme o objeto de contrato, a sua natureza, os valores, os procedimentos e os tipos que cada uma utiliza, porém todas trazem um fim comum que é o estabelecimento de normas e princípios às aquisições públicas de obras, serviços, alienações, locações, compras e contratações da Administração Pública, tornando-os procedimentos transparentes, isonômicos, justos, impessoais, eficientes e igualitários. Por meio das Licitações que é escolhido o licitante vencedor e com ele será celebrado um contrato, do qual constarão normas que regerão a relação entre o contratado e a Administração Pública, para a devida prestação do objeto licitado. Justen Filho (2010) diz que o critério geral para selecionar a modalidade de Licitação que será utilizada será econômico, pois a Lei nº 8666/1993 trouxe como critério para a adoção de uma modalidade de Licitação o valor do contrato.

2.2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Segundo Mazza (2013), o Poder Público no exercício das suas funções, exerce muitas relações jurídicas com particulares e cria vínculos intragovernamentais. Através dessas relações, são criados os vínculos e feitos ajustes entre a Administração e terceiros para a consecução dos fins públicos.

Outra definição de Contratos Administrativos é: “[...] **os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público**” (DI PIETRO, 2012, p. 260, grifo do autor).

Já Alexandrino e Paulo (2011), conceituam os Contratos como acordos bilaterais de vontades, pois são duas partes que formam um vínculo, podendo ser eles públicos ou privados. Eles são regidos pela Lei nº 8666/1993 e suas regras estão nos artigos 54 a 80 dessa Lei. Nos Contratos Administrativos, a Administração é o Poder Público e o regime do contrato será de Direito Público.

A Lei nº 8666/1993 traz em seu artigo 2º parágrafo único a definição de Contrato como:

Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (BRASIL, 1993).

No caso das Licitações realizadas pelo Poder Público, a Administração contrata uma empresa que vai lhe prestar um serviço ou um bem por um determinado tempo e com um valor previamente acordado; esses aspectos são estabelecidos no Contrato, que é um instrumento que formaliza uma relação entre as partes e regula os critérios e obrigações a serem cumpridas (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

Ainda para o autor, para serem assinados contratos entre a Administração e terceiros nas Licitações Públicas, é necessário que haja entre esses terceiros uma competição isonômica, justa e impessoal, porém sabe-se que nem todas as empresas que participam dos certames licitatórios possuem as mesmas condições e recursos, pois algumas são grandes empresas, outras são médias e outras são Microempresas ou Empresas de Pequeno Porte e nem todas possuem condições para participar e ganhar uma Licitação.

Em vista disso, a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8666/1993 e o Estatuto das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte, Lei Complementar nº 123/2006, trazem em suas regras legais o tratamento diferenciado, as margens de preferência, os favorecimentos legítimos e outros aspectos que visam à obtenção de condições dignas de participação dessas empresas nesses certames, que são públicos, e por todos podem ser disputados (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

2.3 ISONOMIA *VERSUS* PREFERÊNCIA

A questão Isonomia *versus* Preferência é de grande importância para este trabalho, pois traz muitas indagações para o âmbito jurídico podendo, muitas vezes, parecer um pouco contraditória em relação ao princípio da Isonomia, já que a mesma Lei aborda duas questões que parecem, em primeiro momento, opostas. Como esta pesquisa aborda as Microempresas e as Empresas de Pequeno Porte nas Compras Governamentais e essas empresas possuem benefícios em relação às demais, é relevante a abordagem deste tópico, pois ele é o elo que

liga o tema Licitação ao assunto Microempresas e Empresas de Pequeno Porte tendo Preferência nesses procedimentos,

A Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8666/1993, apresenta o princípio da Isonomia como um dos mais importantes, significando dar condições igualitárias aos licitantes, mas simultaneamente aborda a Preferência que deve ser dada em alguns casos, a certos produtos e a algumas empresas (SANTOS, 2011).

Segundo Alexandrino e Paulo (2011), o princípio da Isonomia sempre esteve num patamar de altíssima importância dentre os princípios da Lei nº 8666/1993, e o objetivo desse princípio era vedar as discriminações entre os concorrentes, porém houve um acréscimo na Lei nº 8666/1993, dado pela Lei nº 12.349/2010, que trouxe uma mudança significativa aos objetivos da Lei, colocando ao lado da garantia da Isonomia a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Sabe-se que a Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8666/1993, tem como propósito a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, porém ser vantajoso para a Administração antes da alteração nos objetivos da Lei nº 8666/1993 era, na maioria das vezes, ser mais econômico e ter menor preço.

Contudo, depois da modificação dada pela Lei nº 12.349/2010, a proposta mais vantajosa passou a ter outras finalidades, sendo uma delas o desenvolvimento nacional sustentável, o qual leva em conta não só o preço mas também os benefícios indiretos, imediatos e de longo prazo que a proposta vencedora da Licitação proporcionará ao Brasil (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

Embora a Lei nº 8666/1993 tenha como princípios fundamentais a Isonomia e a Igualdade, ela também apresenta regras que determinam Margens de Preferências e, além disso, a Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar nº 123/2006 contêm benefícios exclusivos a determinadas empresas nos certames. Isso ocorre porque “[...] a isonomia não significa apenas tratar igualmente os semelhantes, mas também diferenciar o tratamento conferido aos desiguais”, na medida em que eles se desigalam (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 567).

Santos (2011) elucida, em relação à Preferência e ao princípio da Isonomia, que as discriminações legais quanto ao tratamento diferenciado e favorecido às ME's e EPP's são válidas. A Lei Complementar nº 123/2006 que traz o tratamento diferenciado às Microempresas e às Empresas de Pequeno Porte, não viola esse princípio, pois parte-se da

ideia de que as pequenas empresas não são iguais às grandes empresas nem possuem as mesmas condições que elas. Dessa forma, desde que esses benefícios sejam fundamentados constitucionalmente, são considerados legais. A Constituição Federal de 1988 aborda no artigo 170, inciso IX e no artigo 179, regras sobre esse assunto e a partir deles, a Margem de Preferência, a, citada na Lei nº 8666/1993 e o tratamento diferenciado da Lei Complementar nº 123/2006 podem coabitar harmonicamente no âmbito jurídico (SANTOS, 2011).

2.3.1 Margens de Preferência nas Licitações

Com essa base, são estipuladas as Margens de Preferência, que nada mais são que oportunidades dadas às empresas nacionais e às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte para que elas participem das Licitações. Isso porque, devido às suas condições desiguais em relação às demais, a Lei estabelece benefícios para oportunizar aos produtos fabricados em nosso país uma maior valorização. Além disso, esses benefícios permitem que as pequenas empresas tenham a chance de participar e conseguir vencer uma Licitação, apesar de não possuírem tantos recursos como as grandes.

Segundo Alexandrino e Paulo (2011), a partir da Lei nº 12.349/2010, a Lei nº 8666/1993 passou a conter regras que estabeleciam tratamento diferenciado entre participantes em alguns procedimentos licitatórios, com os objetivos de dar preferência aos bens e serviços fabricados no país, produzidos ou prestados por empresas do Brasil e produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia no país. Os incisos XVII e XVIII do artigo 6º da Lei nº 8666/1993 trazem os conceitos de Produtos manufaturados nacionais e de Serviços nacionais, são eles:

Produtos manufaturados nacionais - produtos manufaturados, produzidos no território nacional de acordo com o processo produtivo básico ou com as regras de origem estabelecidas pelo Poder Executivo federal; (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

Serviços nacionais - serviços prestados no País, nas condições estabelecidas pelo Poder Executivo federal; (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010) (BRASIL, 1993).

Esses incisos foram incluídos pela Lei nº 12.349/2010 com a finalidade de estabelecer definição desses produtos e serviços que estão presentes em outros artigos.

Alexandrino e Paulo (2011) ressaltam que existe uma subdivisão em duas subespécies de Margens de Preferência. A primeira é a Margem de Preferência Básica que dá prioridade

aos produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais, desde que cumpram com as normas técnicas brasileiras, e podem ser estendidas aos bens e serviços que tenham suas origens nos Estados do MERCOSUL. A segunda é a Margem de Preferência Adicional, a qual pode beneficiar somente produtos manufaturados e serviços nacionais que resultem de desenvolvimento e inovação tecnológica realizada no país.

A fim de evitar abusos, desvios e favorecimentos ilegítimos, a Lei nº 8666/1993 aborda em seu parágrafo 6º do artigo 3º, que a Margem Preferência Básica terá fundamento em estudos que serão revistos periodicamente, em prazo não maior que 5 anos. Esses estudos devem levar em consideração a geração de emprego e renda, o efeito na arrecadação de tributos, o desenvolvimento e inovação tecnológica no país e a retrospectiva dos resultados, devendo ser divulgadas a cada ano, a relação das empresas beneficiadas e a quantidade de recursos que foram destinados a essas empresas (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

2.3.2 Preferência de Contratação com para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

As Margens de Preferências, como tratado anteriormente, são incentivos, oportunidades que são dadas às Microempresas e às Empresas de Pequeno Porte, os quais estão previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, Lei Complementar nº 123/2006, que veio dar eficácia ao artigo 170, inciso IX (ALEXANDRINO; PAULO, 2011) que diz:

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. (Alterado pela EC-000.006-1995) (BRASIL, 1988).

Além desse, a Constituição Federal de 1988 também prevê em seu artigo 179 que:

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 (BRASIL, 1988).

Esses artigos da Constituição Federal de 1988 originam um tratamento diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte em relação às demais e outras previsões legais que estão presentes no Estatuto dessas empresas. Esse Estatuto aborda em seus artigos 42 a 49, disposições sobre as Licitações, referindo-se às regras de acesso aos mercados (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

A Lei Complementar nº 123/2006, também chamada Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte outorga prerrogativas às ME's e às EPP's, em razão da distinção jurídica e econômica que elas têm em relação às médias e grandes empresas, conferindo tratamento desigual às empresas que são realmente desiguais, com autorização legal para isso, sem violação do princípio da Isonomia (SANTOS, 2011). Esse tratamento diferenciado é adotado, criando para elas vantagens em relação às outras, mas sem aceitar propostas com preços superiores nas Licitações, a fim de não causar prejuízos à Administração e não violar o princípio da Isonomia. Aqui foram citados alguns artigos Lei Complementar nº 123/2006, que serão abordados com maior aprofundamento a seguir.

2.4 LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006: O ESTATUTO NACIONAL DA MICROEMPRESA E EMPRESA DE PEQUENO PORTE

O Governo Brasileiro, em meados de 1979, instituiu uma política de desburocratização no âmbito da Administração Pública e do setor privado, com o objetivo de agilizar os procedimentos administrativos (REQUIÃO, 2013). O ponto alto dessa política foi o projeto de Lei chamado Estatuto da Microempresa, o qual serviria para livrar as empresas de regulamentos e portarias, pois as pequenas empresas mantinham-se indefesas perante as onerosas exigências legais impostas e, caso tentassem cumpri-las, nada lhes sobraria já que elas não possuíam condições nem recursos suficientes para se manterem e concorrerem com as demais (REQUIÃO, 2013). Pagar os mesmos impostos que as grandes empresas era inviável aos microempreendedores, e a solução que eles encontravam era sonegar impostos, mantendo-se na ilegalidade para conseguir sobreviver (REQUIÃO, 2013).

Foi então que o Ministério da Desburocratização divulgou uma Lei Ordinária e uma Lei Complementar para libertar essas empresas dos entraves que não lhes permitiam que se desenvolvessem (REQUIÃO, 2013). O principal objetivo a ser atingido nesse período “[...]”

era a sistematização e a uniformização das normas que versavam sobre as microempresas [...]” (RAMOS, 2012, p. 766), por isso, depois dessas leis, várias outras foram sendo instituídas a fim de editar as já existentes e acrescentar maiores benefícios às pequenas empresas (REQUIÃO, 2013). A última delas foi a Lei Complementar nº 123/2006, que está vigendo na atualidade.

De acordo com Santos (2011), a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 foi introduzida no ordenamento jurídico com uma destinação específica, qual seja declarar o tratamento diferenciado e favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte em relação à:

Apuração e recolhimento de impostos e contribuições da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias;
 Ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias;
 Ao acesso ao crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão (SANTOS, 2011, p. 15).

Essa Lei apresenta um conjunto de medidas que servem para dar uma condição jurídica privilegiada para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, além de conceituar e delimitar essas empresas, bem como estabelecer normas a respeito dos benefícios, simplificações e favorecimentos que elas possuem legalmente, inclusive nos certames licitatórios (SANTOS, 2011).

2.4.1 Definições e importância das Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP) no Cenário Nacional

Segundo dados estatísticos divulgados pelo SEBRAE (2012), no Brasil, os pequenos negócios representam 99% do total de CNPJs registrados, gerando muitos empregos, respondendo por 70% das vagas formais a cada mês, bem como sendo responsáveis por 40% da massa salarial brasileira. Além disso, as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte representam cerca de 25% do PIB brasileiro, tendendo a aumentar ainda mais nos próximos anos (SEBRAE, 2012).

De acordo com Santos (2011), essa análise de dados mostra a importância dessas empresas no cenário nacional, não só pela grande quantidade que elas representam no país,

mas pela participação nas contratações com a Administração Pública, que ainda podem vir a aumentar devido ao tratamento diferenciado que é ofertado a elas. O aumento das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações é um fator muito importante para economia do Brasil.

Para ter um melhor entendimento dos demais conceitos que serão abordados, faz-se necessário definir o que é uma empresa. Empresa é um conjunto de meios que têm a finalidade de realizar uma atividade particular, pública ou de economia mista, que produz ou oferece bens ou serviços com o intuito de atender alguma necessidade humana (CERINO, 2009). Já para Requião (2013, p. 86, grifo do autor), “o conceito de empresa se firma na ideia de que é ela o *exercício da atividade produtiva*”.

As empresas variam de acordo com o tamanho e a renda; os dois tipos de empresas estudadas nesta pesquisa são as Microempresas e as Empresas de Pequeno Porte. Com o objetivo de melhor defini-las, em nosso país é utilizado o critério da receita bruta (PEREIRA JÚNIOR, 2009). Dessa forma, são chamadas de Microempresas, também conhecidas pela sigla (ME), “a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário [...] que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00” (REQUIÃO, 2013, p. 90). A Lei Complementar nº 123/2006 traz em seu artigo 3º a definição de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte como:

[...] 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 n.º 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: (Redação dada pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011) (Produção de efeitos – vide art.7º da Lei Complementar nº 139, de 2011).

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 Redação dada pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011)

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). Redação dada pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011) (BRASIL, 2006).

O *caput* desse artigo aborda o conceito de Microempresa e de Empresa de Pequeno Porte, trazido pela Lei Complementar nº 123/2006, já feitas as alterações que foram dadas pela Lei Complementar nº 139 de 10 de dezembro de 2011, bem como o de Empresário, o

qual é dado pelo artigo 966 do Código Civil Brasileiro como: “Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou e serviços” (BRASIL, 2002).

A Lei Complementar nº 123/2006 aborda também em seu artigo 3º, parágrafo 1º a definição de receita bruta, a qual é “o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos” (BRASIL, 2006), e no parágrafo 2º do artigo 3º é trazido que os limites da receita bruta serão proporcionais ao número de meses que a Microempresa ou Empresa de pequeno Porte tiver realizado suas atividades.

As Empresas de Pequeno Porte são representadas pela sigla (EPP) e são denominadas como “a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada, o empresário [...] que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (REQUIÃO, 2013, p. 90). Outra classificação muito importante, introduzida pela Lei Complementar nº 123/2006 é o de Microempreendedor Individual (MEI), o qual está no artigo 18-A, parágrafo 1º está definido como:

[...] considera-se MEI o empresário individual a que se refere o art.966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), que tenha auferido receita bruta, no ano calendário anterior, de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo. (Redação dada pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011) (BRASIL, 2006).

Segundo Ramos (2012), além dos microempresários e dos empresários de pequeno porte, existe o pequeno empresário, o qual está previsto no artigo 970 do Código Civil e na Lei Complementar nº 123/2006 em seu artigo 68 com a seguinte redação:

Considera-se pequeno empresário, para efeito de aplicação do disposto nos arts. 970 e 1.179 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), o empresário individual caracterizado como microempresa na forma desta Lei Complementar que aufera receita bruta anual até o limite previsto no § 1º do art. 18-A. (Redação dada pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011) (Produção de efeitos – vide art. 7º da Lei Complementar nº 139, de 2011) (BRASIL, 2006).

Essas classificações são dadas pela Lei Complementar nº 123/2006, a qual também aborda, apesar de não especificamente, as situações de enquadramento, desenquadramento e reenquadramento dessas empresas nessas classificações (RAMOS, 2012).

2.4.2 Enquadramento, Desenquadramento e Reenquadramento

Segundo a Lei Complementar nº 123/2006 é considerada Microempresa (ME) a “[...] sociedade simples, empresa individual de responsabilidade limitada e empresário [...]” que obtenha uma renda bruta anual igual ou inferior a R\$ 360.000,00 e é denominada Empresa de Pequeno Porte (EPP) aquela que arrecade, em cada ano-calendário, receita bruta maior que R\$ 360.000,00 e igual ou menor que R\$ 3.600.000,00. (BRASIL, 2006). A partir desses conceitos pode ser dado o enquadramento, o desenquadramento ou o reenquadramento dessas empresas, já que o critério legal utilizado para fazer relação é o faturamento bruto anual dessas empresas.

O enquadramento na categoria Microempresa (ME) ou Empresa de Pequeno Porte (EPP) para as empresas que já funcionavam antes de ser promulgada a Lei Complementar nº 123/2006 se dá com a simples comunicação ao órgão de registro de que a empresa preenche os critérios de enquadramento. Caso seja uma empresa que está em fase de constituição, o titular ou os sócios devem fazer uma declaração à Junta Comercial, dizendo que se enquadra na condição de ME ou EPP, e que a sua receita bruta do ano de constituição não excederá ao limite previsto para tais categorias.

Para Santos (2011), o desenquadramento da condição de ME ou EPP pode ser dado pela superação do faturamento bruto anual, ou seja, a ME que faturar mais que R\$ 360.000,00 passa para a categoria de EPP no próximo ano-calendário e a EPP que não consegue obter um faturamento bruto anual maior que R\$ 360.000,00, passa a condição de ME no próximo ano. Essas hipóteses não repercutem no tratamento diferenciado e favorecido, já que a Lei não distingue o tratamento entre ME e EPP (SANTOS, 2011).

Santos (2011) destaca que existem casos de perda do tratamento diferenciado e favorecido, situação que acontece quando uma EPP ultrapassa o faturamento bruto de R\$ 3.600.000,00. Essa é uma hipótese de desenvolvimento do empreendimento, que é o principal objetivo da Lei, ou seja, dar condições para que os pequenos empreendimentos se

desenvolvam, porém com isso ocorrerá uma perda da condição de EPP no próximo ano (RAMOS, 2012).

Tendo em vista que o enquadramento em determinada categoria traz vantagens e simplicidades às empresas nos procedimentos, é de suma importância a regularização dos fornecedores dos Municípios. Dessa forma, a Administração Pública Municipal poderá identificar o perfil produtivo e a quantidade de fornecedores locais para a real determinação das potencialidades econômicas municipais, a fim de gerar mais empregos e renda para a cidade (FERNANDES, 2008).

É importante que a Administração Pública exija a prova do enquadramento na categoria de ME ou EPP, conforme o disposto do artigo 3º da Lei Complementar nº 123/2006, comprovando estar dentro dos limites legais de faturamento anual (SANTOS, 2011).

2.5 PARTICIPAÇÃO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NAS LICITAÇÕES

Segundo Fernandes (2008), com o surgimento da Lei Complementar nº 123/2006 ocorreram muitas alterações no procedimento licitatório, pois esse Estatuto trouxe inúmeras oportunidades às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Essas modificações aconteceram principalmente nas fases de habilitação e julgamento das propostas.

Para facilitar a participação das pequenas empresas locais, é importante que o Município faça um catálogo com as descrições e a relação de todos os objetos, inclusive realizando consultas nas linhas de fornecimento das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais ou da região, a fim de dar uma maior oportunidade a essas empresas.

Com esses catálogos se tornará mais fácil a elaboração de editais, a realização de Licitações exclusivas e subcontratações com as pequenas empresas; o autor também afirma que os gestores municipais devem considerar os perfis das empresas locais, os produtos e serviços disponíveis no Município capazes de suprir as necessidades da cidade, bem como promover o acesso dessas empresas nas Licitações (FERNANDES, 2008).

Santos (2011) diz que na Fase Internado certame licitatório é de suma importância que o Administrador público, que elabora o instrumento convocatório ou edital, estabeleça com clareza as normas relativas ao tratamento privilegiado às Microempresas e às Empresas de Pequeno Porte, fazendo uma análise criteriosa da Lei e esclarecendo as situações que possam

vir a causar dúvida aos participantes do certame, pois Santos (2011, p. 29) diz que: “[...] o ente da Administração é obrigado a fazer constar dos instrumentos convocatórios os critérios e procedimentos destinados à efetivação dos benefícios da lei”.

2.5.1 Vantagens e Regras Especiais de Participação nas Licitações para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

O Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte traz várias vantagens e regras especiais de participação nas Licitações públicas às ME's e EPP's

Motta (2005, p. 246) diz que “a habilitação é o reconhecimento formal, por parte da Comissão de Licitação, de que o licitante atendeu às condições exigidas, nos aspectos jurídicos e de qualificação técnica, econômica e financeira, bem como de regularidade perante o fisco”. Fernandes (2008) acredita que na maioria das vezes nessa fase é frustrada a competição, pois muitos licitantes com menos condições acabam desclassificados; por essa razão, o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte veio para implementar alterações a fim de proporcionar novas chances a essas empresas.

O Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte traz em seu capítulo V, o título Do acesso aos mercados, no qual são apresentadas normas especiais para regular a participação das ME's e EPP's nas Licitações públicas, que beneficiam as pequenas empresas trazendo condições favorecidas a elas (RAMOS, 2012). Esse tratamento diferenciado nas Licitações aplica-se a qualquer Licitação que objetive a seleção de um licitante para contratação de obras, serviços e compras, excetuando-se as alienações e concessões (SANTOS, 2011).

Segundo Ramos (2012), são inúmeros os benefícios trazidos pela Lei Complementar nº 123/2006 às ME's e EPP's e os que abordam os relativos às Licitações estão localizados no título chamado Do acesso aos mercados. O primeiro deles está no artigo 42 da Lei, o qual trata da comprovação de regularidade fiscal e de outros requisitos formais de habilitação. Esse artigo prevê que as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, diferentemente das demais, não serão excluídas dos certames licitatórios se a sua documentação contiver alguma irregularidade. Contudo, esse benefício não dispensa essas empresas da obrigação da apresentação da documentação relativa à regularidade fiscal e, caso não apresentem os documentos no momento exigido, serão desclassificadas do certame.

O artigo 42 da Lei Complementar nº 123/2006, tratado acima traz a seguinte redação: “Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato” (BRASIL, 2006).

O artigo 43 da Lei Complementar nº 123/2006 aborda essa exigência da apresentação da documentação, mesmo que a empresa apresente alguma restrição, dizendo que: “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” (BRASIL, 2006).

Outro aspecto importante a ser ressaltado é que se essas empresas vencerem o certame e houver alguma restrição quanto à regularidade fiscal, será dado a elas o prazo de dois dias úteis prorrogáveis por igual período para regularização e comprovação de que está tudo certo com os documentos, para pagamento ou parcelamento do débito e emissão de certidão negativa.

Outro benefício apresentado pela Lei Complementar nº 123/2006 é quanto ao favorecimento das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte no desempate dos certames licitatórios, o qual é abordado no artigo 44 da Lei:

Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º 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.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço (BRASIL, 2006).

Para Ramos (2012), na Lei não são consideradas empate apenas as situações em que as ME's ou EPP's apresentarem propostas iguais às das demais empresas, mas também aquelas em que a diferença for pequena, ou seja, forem iguais ou até 10% superiores à proposta mais bem classificada, ou no caso da modalidade pregão, até 5% superior ao melhor preço. Essas condições de empate são chamadas de empate ficto ou ficção de empate.

O artigo 45 da Lei Complementar nº 123/2006 traz outras possibilidades de procedimentos a serem seguidos. Para Alexandrino e Paulo (2011), quando a melhor proposta inicial não for apresentada por Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte e ocorrer o

empate entre as propostas dos licitantes, são previstos procedimentos a serem seguidos, os quais estão nos incisos I, II e III do artigo 45 da Lei Complementar nº 123/2006, são eles:

Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

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;

II - 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;

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 (BRASIL, 2006).

Esse artigo apresenta em seus incisos mais oportunidades às pequenas empresas de participarem e vencerem Licitações e, caso elas não se enquadrem em nenhum dos incisos acima, terão ainda as hipóteses dos parágrafos do artigo 45 assegurando que nos casos de não contratação nos termos do caput do artigo 45, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora da Licitação. Entretanto, se essa for uma empresa normal, deverá aguardar para ver se nenhuma Microempresa ou Empresa de pequeno porte irá se encaixar em alguma das situações dos incisos (RAMOS, 2012).

Alexandrino e Paulo (2011) dizem que a Lei Complementar nº 123/2006 assegura como critério de desempate, dar preferência à contratação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e acrescenta que essa regra também é aplicada quando for igual o valor da proposta da Microempresa ou da Empresa de Pequeno Porte e o de outra empresa. Sendo denominadas equiparações a empate, as propostas apresentadas pelas Microempresas e pelas Empresas de Pequeno Porte que sejam iguais ou até dez por cento superiores as mais bem classificadas, já na modalidade Pregão esse percentual é de cinco por cento (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

Outro tratamento favorecido contido na Lei Complementar nº 123/2006 às ME's e EPP's é a Cédula de Crédito Microempresarial, presente no artigo 46, a qual prevê que as pequenas empresas poderão emitir um tipo especial de título de crédito, que será usado quando a Administração Pública não fizer o pagamento em trinta dias dos valores relativos a empenhos liquidados pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. O parágrafo

único do artigo 46 define o que é Cédula de Crédito Microempresarial conforme a Lei Complementar nº 123/2006:

A microempresa e a empresa de pequeno porte titular de direitos creditórios decorrentes de empenhos liquidados por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Município não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação poderão emitir cédula de crédito microempresarial.

Parágrafo único. A cédula de crédito microempresarial é título de crédito regido, subsidiariamente, pela legislação prevista para as cédulas de crédito comercial, tendo como lastro o empenho do poder público, cabendo ao Poder Executivo sua regulamentação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação desta Lei Complementar (BRASIL, 2006).

Para Santos (2011, p. 114), “a cédula de crédito microempresarial apresenta uma nova forma de gestão de crédito pelo credor, que, a partir da emissão do título, poderá realizar execução contra a Fazenda Pública, ou mesmo negociar um título no mercado financeiro”. Dessa forma, como o fato gerador da emissão da cédula de crédito microempresarial é a inadimplência contratual do Poder Público, o próprio contrato pode ser o título executivo extrajudicial contra o Estado.

Ramos (2012) afirma que, além dos privilégios nas Licitações já expostos neste trabalho, a Lei Complementar nº 123/2006 também trouxe outros referentes à possibilidade do Poder Público criar certames licitatórios diferenciados e favorecidos para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

2.5.1.1 Licitações diferenciadas, Licitações exclusivas e obrigatoriedade de subcontratação de Microempresas e de Empresas de Pequeno Porte

Outras hipóteses de tratamento diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte são abordadas na Lei Complementar nº 123/2006, as quais poderão ser implementadas pelos entes federativos, são elas: Licitações diferenciadas, Licitações exclusivas e a obrigatoriedade de subcontratação com ME's e EPP's, que estão previstas nos artigos 47 e 48. O artigo 47 da Lei Complementar nº 123/2006 traz a seguinte redação:

Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá 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, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente (BRASIL, 2006).

Alexandrino e Paulo (2011) ressaltam que o artigo 47 é muito vago, sem uma delimitação objetiva, deixando aberto a qualquer situação poder ser motivo para um tratamento diferenciado e simplificado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, pois ocasionam um desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional ou a ampliação da eficiência das políticas públicas. Por essa razão, o artigo 48 da Lei restringe objetivamente o que se enquadra em tratamento diferenciado e simplificado.

O artigo 48 da Lei Complementar nº 123/2006 apresenta em seus três incisos, possibilidades de tratamento diferenciado, estando dentre eles as Licitações exclusivas, a subcontratação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e a reserva de cota de até vinte e cinco por cento do objeto para contratação de ME ou EPP:

Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório:

I - destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado;

III - em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível (BRASIL, 2006).

O inciso I do artigo 48 aborda a possibilidade da Administração Pública destinar uma Licitação exclusivamente para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, desde que o objeto de Licitação até R\$ 80.000,00 (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

Santos (2011) coloca que a regra das Licitações exclusivas previstas na Lei Complementar nº 123/2006 vai na contramão em relação à norma constitucional que foi seguida pela 8666/1993, que tem como parâmetro a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Isso porque essa medida restringe muito o universo de competidores frustra o objetivo de ampliação da competitividade, o qual expressa que quanto maior a competitividade, maior a chance da obtenção de uma proposta mais vantajosa.

Fernandes (2008) faz uma comparação em relação ao valor limite da Licitação exclusiva para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte que é de R\$ 80.000,00 e o valor

atribuído à modalidade de Licitação Convite que também é de R\$ 80.000, devido ao fato de que Convite já era uma antiga prática utilizada pelas Prefeituras para direcionar as Licitações municipais às empresas locais, ou seja, mesmo antes de existirem as Licitações exclusivas, já eram adotadas práticas para investimento no desenvolvimento local através da participação das pequenas empresas municipais.

Pode-se perceber que a previsão legal visa beneficiar as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte através das Licitações exclusivas, como um meio de investimento nesses pequenos empreendimentos municipais, pois geram renda e empregos para a cidade.

No inciso II é exposto que podem participar das Licitações quaisquer empresas, mas a vencedora do certame já deve estar ciente de que deverá subcontratar até trinta por cento do objeto licitado com Microempresas ou Empresas de Pequeno Porte; essa obrigação também é denominada obrigatoriedade de subcontratação (ALEXANDRINO; PAULO, 2011) ou subcontratação compulsória (SANTOS, 2011).

Por exemplo, se uma grande empresa vence o certame e o objeto licitado for cem mil mesas escolares, será previsto no edital da Licitação a obrigatoriedade de subcontratar trinta por cento, ou seja, trinta mil mesas com Microempresas ou Empresas de Pequeno Porte. Inclusive está previsto no parágrafo segundo do artigo 48 que o pagamento da Administração Pública poderá ser feito diretamente às Microempresas ou a Empresas de Pequeno Porte (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

Fernandes (2008) aduz que o Município tem que se preocupar em editar norma para regulamentar o inciso II do Art. 48 da Lei n° 123/2006, possibilitando aos entes contratantes a exigência de subcontratação de até trinta por cento do total licitado com Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte; esse dispositivo está relacionado com o artigo 72 da Lei n° 8.666/93, pois ambos permitem a subcontratação de obras e serviços, mas a Lei Complementar n° 123/2006 autoriza que o edital fixe a obrigatoriedade da subcontratação exclusivamente com Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte.

No inciso III é abordada a reserva de cota de até 25% do objeto, se for divisível, para ME ou EPP, ou seja, uma parte do objeto poderá ser destinada a essas empresas. Além dessas, outra regra diz que o somatório dos objetos de Licitação, que forem aplicados tratamento diferenciado não pode exceder a 25% do total que for licitado em cada ano (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

Conforme Santos (2011), se o objeto for divisível, deve a Administração licitar de forma parcelada, seja um certame único para aquisição de objeto divisível, seja quando houver Licitação diferente para cada etapa do objeto, poderá haver reserva do percentual de 25% para Microempresas ou para Empresas de Pequeno Porte.

Conforme a Lei Complementar nº 123/2006 existem hipóteses em que não se aplicam tratamentos diferenciados e simplificados, as quais estão nos incisos I, II, III, IV do artigo 49. São elas:

- [...] os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório;
- II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;
- III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;
- IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 2006).

Em face ao exposto, percebe-se que é oferecido às Microempresas e às Empresas de Pequeno Porte um tratamento diferenciado e simplificado para a participação das Licitações Públicas, bem como vários outros incentivos presentes no Estatuto das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte que serão abordados mais adiante neste trabalho.

2.5.1.2 Dificuldades que podem ser encontradas pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte na participação das Licitações

Segundo o SEBRAE (2005), podem ser encontrados obstáculos ao acesso das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações Públicas, como as dificuldades na obtenção de informações, a falta de conhecimento em relação aos procedimentos licitatórios, a extensão dos contratos, o espaço curto de tempo para a preparação da proposta, os custos altos na preparação da proposta, os gastos administrativos muito elevados, a terminologia pouco clara nas propostas, as exigências de níveis elevados de qualificação e de certificação, as dificuldades em vencer o certame licitatório e exigências de garantias financeiras para ter acesso ao crédito.

Para diminuir esses problemas, a Lei Complementar nº 123/2006 garante às ME's e EPP's melhores condições de participação, proporcionando a elas acesso e vantagens para que possam concorrer e ter condições de vencer um certame licitatório.

2.6 FUNÇÃO EXTRAECONÔMICA DAS LICITAÇÕES

Para Aragão (2012, p. 324), o “princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração”, são objetivos fundamentais das Licitações, que estão presentes no artigo 3º da Lei nº 8666/1993. Todavia, o Estado vem se aproveitando do seu vasto poder de influência na economia e utilizando o procedimento licitatório como meio de promover não só esses, mas outros objetivos resguardados constitucionalmente como o desenvolvimento econômico e social e a diminuição das desigualdades (ARAGÃO, 2012).

Essas outras finalidades que podem ser atribuídas à Lei de Licitações, Lei nº 8666/1993, são de grande valia para o nosso país, já que trazem oportunidades de desenvolvimento. Alguns exemplos disso são as hipóteses de dispensa de Licitação como meio de fomento a entidades que dão assistência aos presos, os requisitos de habilitação objetivando combater a inadimplência com a seguridade social e a preferência para produtos brasileiros (ARAGÃO, 2012).

Dado o exposto, as funções extraeconômicas das Licitações, especialmente a criação de benefícios a determinados grupos sociais e a simplificação de alguns procedimentos a certas empresas, estarão sempre respaldadas constitucionalmente, pois se houver uma ponderação entre os objetivos econômicos e extraeconômicos, eles podem existir simultaneamente nas Licitações (ARAGÃO, 2012).

2.6.1 Licitações como Instrumento de Políticas Públicas e Desenvolvimento Local

Dado o exposto, na atualidade, as Licitações já não são mais vistas apenas como um procedimento formal para selecionar um licitante que ofereça uma proposta economicamente favorável para a Administração, mas sim como um meio para promover o desenvolvimento do Município que contrata e como um instrumento voltado às políticas públicas.

As Licitações são estudadas e conceituadas por vários autores do Direito Administrativo. Porém é comum na atualidade esse tema ser visto de outro ângulo,

enquadrando-se no âmbito das políticas públicas. Ou seja, a visão exclusiva da atividade-meio é deixada um pouco de lado, para ser priorizada a finalidade que pode ser atingida através desse procedimento, a qual passa a ser o certame licitatório como um instrumento de políticas públicas que gere resultados econômicos, sociais e ambientais para o Município (BADAREL, 2011).

“Política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2010, p. 2) e, no Brasil, a possibilidade das Licitações serem vistas como instrumento de políticas públicas está previsto no Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123/2006), em seu quinto capítulo denominado Do acesso aos mercados. Esse capítulo dispõe sobre o tratamento diferenciado e simplificado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte quanto às compras (BADAREL, 2011).

O acesso simplificado é contido na Lei Complementar nº 123/2006 e visa ao aumento da participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais nos procedimentos licitatórios. O artigo 47 dessa Lei, como já exposto neste trabalho, apresenta a seguinte redação:

Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá 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, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente (BRASIL, 2006).

Esse artigo aborda a o tratamento diferenciado e simplificado como meio de incentivo às políticas públicas e no artigo 48 é colocado que, para dar cumprimento ao artigo 47 podem ser realizadas Licitações destinadas exclusivamente à participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, subcontratação dessas empresas e a possibilidade do estabelecimento de cota de vinte e cinco por cento do objeto para contratação com ME ou EPP.

Há vários outros benefícios previstos em para essas empresas, inclusive as atitudes que podem ser adotadas pelo Município para favorecê-las. Um exemplo disso é a referida por Daniela Carvalho, em seu artigo, em relação à criatividade na hora da elaboração do edital, visando ao beneficiamento e à participação das pequenas empresas locais nas Licitações, bem como ao desenvolvimento regional. Diz Daniela Carvalho:

[...] A fim de atender ao preceito da livre-concorrência e de alguma forma garantir a participação de fornecedores locais/regionais, é preciso que sejam descritas especificações minuciosas do que se deseja adquirir, incluindo exigências legais como: produto natural, artesanal e com o mínimo de conservantes (o que permite a associações e cooperativas competirem com grandes indústrias); prazos mínimos [...] de entrega (faz com que empresas locais e regionais tenham vantagens em relação àquelas de regiões mais longínquas), introdução de gêneros típicos dos hábitos alimentares da região ou de colheita recente (como castanha-do-pará, leite de cabra, mel, rapadura, pequi, mariscos, pescados, entre outros produtos) que quase sempre são oriundos de pequenos produtores, pecuaristas, agricultores e empresas do mercado local, com grande potencial para atender à alimentação escolar (CARVALHO, 2009, p. 144).

O artigo citado acima relata a possibilidade da Administração Pública municipal contratar com empresas locais, através de uma especificação no edital, que descreva os produtos que se deseja adquirir, a fim de obter maior participação dos fornecedores da cidade, pois essas contratações trazem muitos benefícios para o Município.

Sobre as Licitações como meio para o desenvolvimento local, a partir de dados da CELIC (2012), o Governo do Estado do Rio Grande do Sul lançou em 2011, o Programa Fornecer, que visa à descentralização das contratações públicas de gêneros alimentícios através de Licitações regionais, dando exclusividade para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Essa iniciativa teve como objetivo, trazer inúmeros benefícios para os Municípios contratantes, ocasionando a redução das desigualdades sociais e desenvolvimento regional, eliminando intermediários e reduzindo custos para o governo.

Segundo Fernandes (2008), usar o poder de compra do Governo do Município para contratar com Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais, revela-se uma forma muito eficaz de reinvestimento do Orçamento Público no próprio Município, pois esse é um meio de geração de empregos, riquezas, renda familiar, desenvolvimento local e de o dinheiro continuar dentro do próprio Município.

Com o uso do poder de compra pelo Município com Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais poderão ocorrer, conforme Fernandes (2008, p. 24), as seguintes melhorias:

- Os fluxos de negócios e a geração de renda se distribuam num contexto de mercado local ou regional;
- Os incentivos à produção local ampliem a renda das famílias;
- Essa visão política propicie um ciclo virtuoso de desenvolvimento local, gerando aumento de receitas públicas que poderão reverter na melhoria dos serviços públicos e em programas de ações sociais.

Racionalizar as Licitações na Administração Pública, direcionando uma parte do poder de compra governamental para contratações com Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, é um mecanismo estratégico muito valioso para desenvolver políticas públicas que visam ao desenvolvimento local, para fortalecer a economia da região e incentivar a competitividade entre ME's e EPP's de todos os ramos, estimulando-as a melhorarem a qualidade dos bens e serviços prestados.

Se os pequenos negócios forem mais valorizados, “[...] poderá ser melhorada a redistribuição de renda, buscando a verdadeira inserção social e cidadania política empresarial das pessoas envolvidas. Essa missão é o novo desafio dos pregoeiros presidentes de comissões de licitações brasileiros” (FERNANDES, 2008, p. 22).

2.7 LEI COMPLEMENTAR 147/2014: ALTERAÇÕES NA LEI COMPLEMENTAR Nº123/2006

Este estudo tem por base a Lei Complementar nº 123/2006, pois era a legislação vigente no período em análise, anos de 2012 e 2013, porém devido ao surgimento da Lei Complementar nº 147/2014, que trouxe alterações à Lei Complementar nº 123/2006, algumas regras mudaram. Em virtude deste estudo ter sido realizado no ano de 2014, apesar do período em análise ser os anos de 2012 e 2013, é relevante para questões de atualização, colocar as modificações ocorridas no capítulo V, chamado Do acesso aos mercados, da Lei Complementar nº 123/2006.

As modificações trazidas pela Lei Complementar nº 147/2014 foram nos seguintes artigos da Lei Complementar nº 123/2006:

Artigo 43, parágrafo 1º: No parágrafo 1º do referido artigo foi alterado o prazo, que na Lei Complementar nº 123/2006 era de 2 dias úteis prorrogável por igual período, passou a ser de 5 dias úteis prorrogável por igual período.

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 (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014) (BRASIL, 2014).

Artigo 46, parágrafo único: O parágrafo único do artigo 46 da Lei Complementar nº 123/2006 foi revogado pela Lei Complementar nº 147/2014.

~~A cédula de crédito microempresarial é título de crédito regido, subsidiariamente, pela legislação prevista para as cédulas de crédito comercial, tendo como lastro o empenho do poder público, cabendo ao Poder Executivo sua regulamentação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação desta Lei Complementar. (Revogado pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014) (BRASIL, 2014).~~

Artigo 47: Este artigo na Lei Complementar nº 123/2006 era uma faculdade à administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, que podia dar tratamento diferenciado e simplificado para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, porém com a nova redação dada pela Lei Complementar nº 147/2014, esta passou a ser uma obrigação com a substituição da palavra poderá, por deverá. Também houve nesse artigo a inclusão do parágrafo único.

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. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014)

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014) (BRASIL, 2014).

Artigo 48, incisos I, II e III e parágrafo 1º e 3º: O artigo 48 da Lei Complementar nº 123/2006 foi modificado pela Lei Complementar nº 147/2014. Do *caput* do artigo 48 foi retirada a palavra poderá e nos três incisos ocorreram modificações, passando o inciso I e o III a serem obrigações com a inserção da palavra deverá, enquanto o inciso II uma faculdade. Já o parágrafo 1º da Lei Complementar nº 123/2006 foi revogado pela Lei Complementar nº 147/2014 e o parágrafo 3º incluído.

Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014)

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); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014)

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014)

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. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014)

~~§ 1º O valor licitado por meio do disposto neste artigo não poderá exceder a 25% (vinte e cinco por cento) do total licitado em cada ano civil. (Revogado pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014)~~

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014) (BRASIL, 2014).

Artigo 49, incisos I e IV: Os incisos I do artigo 49 da Lei Complementar nº 123/2006 foi revogado pela Lei Complementar nº 147/2014 e o inciso IV modificado

Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

~~I - os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório; (Revogado pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014)~~

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (BRASIL, 2014).

Artigo 49-A e parágrafo único: O artigo 49-A foi incluído pela Lei Complementar nº 147/2014, o qual está dentro de uma seção também incluída pela referida lei o qual chama-se: Acesso ao mercado externo.

A microempresa e a empresa de pequeno porte beneficiárias do SIMPLES usufruirão de regime de exportação que contemplará procedimentos simplificados de habilitação, licenciamento, despacho aduaneiro e câmbio, na forma do regulamento. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014)

Parágrafo único. As pessoas jurídicas prestadoras de serviço de logística internacional quando contratadas por beneficiários do SIMPLES estão autorizadas a realizar atividades relativas a licenciamento administrativo, despacho aduaneiro, consolidação e desconsolidação de carga, bem como a contratação de seguro, câmbio, transporte e armazenagem de mercadorias, objeto da prestação do serviço, na forma do regulamento. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014) (BRASIL, 2014).

Essas foram modificações que a Lei Complementar nº 147/2014 realizou na Lei Complementar nº 123/2006. Para fins de atualização, foi relevante a inclusão deste item com o objetivo de demonstrar que diversas regras que no período em análise eram faculdades, passaram a ser obrigatoriedades a partir de 2014, fato que modificará a participação, as vantagens e as dificuldades encontradas nas licitações realizadas a partir de 2014.

3 MÉTODO

Neste capítulo é abordada a metodologia que foi utilizada para a aplicação da pesquisa proposta, visando dar cumprimento aos objetivos definidos e responder a pergunta de pesquisa.

Para demonstrar as vantagens e as dificuldades encontradas pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, no Município de Sant'Ana do Livramento, em participar das Licitações, é que foi realizada esta pesquisa, com uma abordagem qualitativa do tipo exploratória, pois é objetivo deste trabalho constatar a realidade em relação à participação dessas empresas nas Compras Governamentais do Poder Público do Município de Sant'Ana do Livramento e com isso comprovar se elas têm realmente os benefícios previstos em Lei, os quais foram citados no referencial teórico deste trabalho.

3.1 TIPO DE PESQUISA

A pesquisa realizada neste trabalho teve abordagem qualitativa, pois esse tipo é utilizado para descobrir e refinar as questões de pesquisa. Essas questões surgem como parte do processo de pesquisa, que se movimenta entre os eventos e suas interpretações e entre as respostas e o desenvolvimento da teoria, ou seja, sendo flexível tenta reconstruir a realidade, considerando o todo, sem reduzi-lo ao estudo de suas partes. Os estudos qualitativos podem desenvolver hipóteses antes, durante e depois da coleta e análise de dados, pois existe uma realidade a ser descoberta, em que se busca entender o contexto e o ponto de vista do ator social (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006). Por isso foi escolhida para esta pesquisa, a abordagem qualitativa, pois com ela foi possível conhecer um pouco sobre a participação dos microempresários nas Licitações do Município, buscando compreender a percepção que eles têm do certame.

Além de ser qualitativa, a pesquisa é do tipo exploratória, pois dá maior familiaridade com o problema em estudo, tornando-o explícito, ou aberto à construção de hipóteses. Esse tipo de pesquisa envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem o entendimento (KAUARK; MANHÃES; MEDEIROS, 2010) e foi realizada neste trabalho com o intuito de conhecer e buscar mais informações sobre o assunto. Para Gil (2002, p. 41),

este tipo de “pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”; seu planejamento é bem flexível, a fim de possibilitar a consideração de vários aspectos relativos ao fato estudado (GIL, 2002).

3.2 MÉTODO ESCOLHIDO

Com base nos procedimentos técnicos, esta pesquisa se classifica como um Estudo de Campo, pois segundo Gil (2002), o estudo de campo busca o aprofundamento das questões que foram propostas, apresentando maior flexibilidade no seu planejamento. Esse método tipicamente focaliza uma comunidade, podendo ser ela de estudo, de trabalho ou de qualquer outra atividade humana; ele é realizado através de entrevistas com o grupo em estudo, para chegar a interpretações sobre o que ocorre com essas pessoas que vivenciaram situações semelhantes. Este conceito parece estar adequado à presente pesquisa, pois este estudo foi aplicado em Microempresas e Empresas de Pequeno Porte que participaram das Compras Governamentais municipais. Com isso, elas estavam aptas a prestar informações a partir das suas experiências nesses procedimentos. Por essa razão foi escolhido esse método de pesquisa, que melhor se enquadrou a este trabalho.

3.3 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS

Os dados desta pesquisa foram coletados através de uma Entrevista semiestruturada com um grupo de respondentes. Segundo Marconi e Lakatos (2009), entrevista é o encontro de duas pessoas, com a finalidade de que uma delas obtenha informações sobre determinado assunto, através de uma conversação profissional, efetuada face a face. Já para Gil (2002), a entrevista é uma forma de interação social ou diálogo assimétrico, no qual uma pessoa busca coletar dados e a outra é a fonte de informação. A partir desses conceitos, parece estar adequado utilizar uma entrevista semiestruturada como meio de coletar os dados, já que com ela poderá estabelecer-se um diálogo com o entrevistado.

Dessa forma, nesta pesquisa foi utilizada uma entrevista semiestruturada, baseada em um guia de questões do pesquisador, porém ele tem a liberdade de acrescentar mais questões para dar mais precisão e obter mais informações sobre o tema desejado (SANPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006), pois com isso se esperava obter as informações necessárias dos

microempresários, dando uma certa abertura para que eles possam colocar as experiências vivenciadas nos procedimentos licitatórios.

A pesquisa teve uma abordagem qualitativa e o instrumento de pesquisa foi construído em forma de roteiro de entrevista semiestruturada, (Apêndice A), em que suas perguntas foram elaboradas através de uma adaptação de uma pesquisa já aplicada e elaborada por Pedro de Jesus Cerino na sua dissertação, submetida ao Programa de Pós-graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, bem como no referencial teórico deste trabalho. O roteiro de entrevistas foi subdividido em duas partes: a primeira, composta pela caracterização do perfil dos microempreendedores entrevistados e a segunda, pelos questionamentos referentes às Compras Governamentais e sobre a participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações. Além de algumas perguntas do roteiro de entrevista que foram aplicadas à responsável pelo setor de Licitações da Secretaria da Fazenda do Município. Os principais itens incluídos no instrumento da pesquisa foram: as vantagens e dificuldades encontradas pelas Microempresas de Sant'Ana do Livramento ao participarem das Compras Governamentais, os incentivos e o apoio que elas recebem para participarem desses certames no Município de Sant'Ana do Livramento.

3.3.1 Grupo de Respondentes

A pesquisa foi realizada a partir de dados que o setor de Licitações da Secretaria da Fazenda do Município de Sant'Ana do Livramento disponibilizou para a realização do presente trabalho. A partir da lista de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais, foram realizadas entrevistas com os microempreendedores que participam das Licitações no Município de Sant'Ana do Livramento nos anos de 2012 e 2013. Esse período de tempo de dois anos foi delimitado a partir da disponibilidade de informações que a Secretaria Municipal Fazenda pôde fornecer para este estudo.

A amostra é homogênea, pois tem um foco no tema pesquisado e enfatiza situações e episódios comuns vivenciados por grupos de pessoas (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006). O grupo de respondentes era composto por 25 microempreendedores, proprietários de Microempresas ou de Empresas de Pequeno Porte de Sant'Ana do Livramento, que participam das Licitações, vendendo seus produtos ou prestando seus serviços ao Município. Porém foram realizadas 17 entrevistas, pois os demais não participaram, alguns por falta de

interesse em responder à pesquisa, outros por falta de disponibilidade e tempo e outros que se recusaram a responder os questionamentos. Além das 17 entrevistas, foi realizada uma entrevista com a responsável pelo setor de Licitações da Secretaria Municipal da Fazenda.

3.3.2 Aplicação do Instrumento de Coleta de Dados ou Forma de Coleta dos Dados

O instrumento de coleta de dados foi um roteiro de entrevista semiestruturada, realizada pessoalmente com cada microempreendedor que participe das Licitações, presente na lista que o setor de Licitações da Secretaria da Fazenda forneceu para realização desta pesquisa. As entrevistas foram feitas, gravadas com a autorização dos respondentes e transcritas para realização deste estudo.

3.4 TÉCNICA DE ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados objetiva a organização e sumarização dos dados, a fim de fornecer respostas ao problema que foi estabelecido nesta pesquisa (GIL, 2008).

Os dados desta pesquisa foram analisados com base na técnica de análise de conteúdo a posteriori, a qual significa:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 42).

A posteriori, pois as categorias foram definidas a partir das falas, após a realização das entrevistas, baseando-se nos objetivos e no referencial teórico desta pesquisa.

Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo está dividida em três etapas, são elas: a pré-análise, em que será feita uma organização, tendo por objetivo operacionalizar e sistematizar as ideias iniciais de modo a conduzir um esquema de desenvolvimento das operações; a exploração do material, que é a codificação, a decomposição ou enumeração, em função das regras formuladas anteriormente, sendo que nessa etapa serão aplicadas as tomadas e decisões e a terceira fase é o tratamento dos resultados obtidos e interpretação, que

é quando os resultados brutos são tratados para se transformarem em resultados válidos e significativos.

Os dados coletados passaram por um processo de categorização, em que foram classificados os elementos constitutivos dos conjuntos por diferenciação e, logo após, foram reagrupados conforme o gênero e os critérios definidos a partir das falas dos respondentes. Esses grupamentos foram reunidos de acordo com as características que possuem em comum (BARDIN, 2011).

Para a realização deste estudo primeiramente foi feita a revisão do material em áudio a fim de conferir se as respostas estavam claras para a realização da análise. Posteriormente foi feita a transcrição das entrevistas para texto e logo as falas dos entrevistados foram separadas por categorias de forma que facilitasse a análise. Como se trata de uma análise qualitativa, realizada por meio de entrevistas semiestruturadas, foi utilizada a técnica análise de conteúdo para analisar os dados. Por fim, os resultados encontrados com as entrevistas foram analisados com base no referencial teórico.

A categorização se deu a partir dos temas das perguntas realizadas aos entrevistados e das respostas comuns. As categorias de análise foram: Vantagens, direitos e prioridades para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações; Dificuldades encontradas pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte na venda para o Município; Visão da Secretaria Municipal da Fazenda em relação às vantagens e dificuldades das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações e Modalidade de Licitação em que há maior participação de ME's e EPP's.

Este estudo tem como base a Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte), pois ela aborda as vantagens, direitos e prioridades às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações.

O presente estudo tem como período de análise os anos de 2012 e 2013, em que tinha vigência a Lei Complementar nº 123/2006, porém no ano de 2014 ocorreram modificações nessa Lei, através de Lei Complementar nº 147 de 7 de agosto de 2014, a qual foi implementada para modificar o Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Por esta pesquisa aplicar-se às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte que participaram das Licitações nos anos de 2012 e 2013, período em que era vigente a Lei Complementar nº 123/2006 sem as alterações, optou-se neste estudo por tomar como base a legislação que era utilizada no período em análise.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com o intuito de atingir os objetivos desta pesquisa, este capítulo foi subdividido em duas seções de modo que se tornasse mais fácil relacionar o referencial teórico com os resultados alcançados através desta pesquisa qualitativa.

4.1 PERFIL DAS EMPRESAS ENTREVISTADAS

Esta seção apresenta o perfil das empresas entrevistadas. Para a obtenção dos dados deste estudo foram realizadas entrevistas de forma direta e individualizada com os proprietários das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte de diversos ramos de atividade, que participaram das Licitações do Município de Sant'Ana do Livramento nos anos de 2012 e 2013.

As empresas que participaram das Licitações no período de tempo delimitado para esta pesquisa foram de diversos ramos de atividade e que serão especificados abaixo. Foram 17 respondentes divididos entre os diversos ramos de atividade em um universo de 25 empresas. Realizou-se uma entrevista com cada uma das 17 empresas, mas algumas delas se negaram a responder as perguntas devido à falta de tempo, de interesse em participar da pesquisa, bem como por temor de passar informações sobre a sua empresa. Também foi realizada uma entrevista com a responsável pelo setor de Licitações da Secretaria Municipal da Fazenda.

Com a finalidade de preservar a identidade dos entrevistados e das suas empresas, bem como manter a impessoalidade e evitar que possa ocorrer constrangimentos ou de alguma forma comprometer os respondentes, os entrevistados foram identificados por: E1 (Entrevistado 1), E2 (Entrevistado 2), E3 (Entrevistado 3), E4 (Entrevistado 4), E5 (Entrevistado 5), E6 (Entrevistado 6), E7 (Entrevistado 7), E8 (Entrevistado 8) e E9 (Entrevistado 9), E10 (Entrevistado 10), E11 (Entrevistado 11), E12 (Entrevistado 12), E13 (Entrevistado 13), E14 (Entrevistado 14), E15 (Entrevistado 15), E16 (Entrevistado 16) e E17 (Entrevistado 17) e E18 (Entrevistado 18).

No quadro 1 foram apresentadas as informações gerais sobre as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte entrevistadas:

Quadro 1 – Perfil das empresas entrevistadas

Microempresas e Empresas de Pequeno Porte entrevistadas	Número de funcionários	Tempo da empresa no mercado	Ramo de atividade da empresa
E1	4	17 anos	Material de expediente (Papeleria)
E2	6	13 anos	Confecção de uniformes
E3	7	4 anos	Indústria de embutidos e charque e comércio de carnes
E4	8	10 anos	Carnes
E5	10	14 anos	Fotográfico e comunicação visual
E6	0	45 anos	Publicidade visual e cartazes luminosos
E7	2	10 anos	Vidraçaria
E8	22	9 anos	Padaria
E9	17	11 anos	Hortifruti
E10	5	4 anos	Construção civil
E11	1	15 anos	Construção civil
E12	30	20 anos	Construção civil
E13	2	3 anos	Transporte escolar
E14	2	9 anos	Transporte escolar
E15	0	31 anos	Alimentos
E16	0	4 anos	Material de construção
E17	2	7 anos	Charque

Fonte: Elaborado pela autora

É cabível destacar, para fins de esclarecimento, que as entrevistas foram realizadas com os proprietários das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais que já participaram e venceram Licitações no período delimitado para este estudo.

4.2 VANTAGENS, DIREITOS E PRIORIDADES PARA AS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NAS LICITAÇÕES

As Microempresas e Empresas de Pequeno Porte possuem vários benefícios e regras especiais de participação nas Licitações por serem pequenas empresas, que não possuem as mesmas condições nem a mesma estrutura que as grandes empresas. Esses benefícios são regulamentados pelo Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123/2006), e que aborda em seu capítulo V o título denominado: Do acesso aos mercados, colocando as vantagens que essas empresas possuem nas Licitações. As vantagens estão presentes nos artigos 42, 43, 44, 45 e 46 da referida Lei, sobre as quais foram realizadas perguntas aos respondentes, a fim de conferir a real aplicação dessas condições facilitadas às ME's e EPP's nas Licitações do Município de Sant'Ana do Livramento e se realmente é vantajoso para uma pequena empresa participar de certames licitatórios.

4.2.1 Regularidade fiscal

A primeira questão abordada foi quanto à regularidade fiscal, que é um benefício expresso na Lei Complementar nº 123/2006, disposta no artigo 42, onde traz que: “Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato” (BRASIL, 2006). E o artigo 43 da mesma Lei, também relativo ao tema, ressalta: “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” (BRASIL, 2006).

Outro aspecto também importante é quanto ao prazo para regularização, que é de dois dias prorrogáveis por mais dois dias para a regularização. A partir desses artigos, foi questionado aos microempresários se esses benefícios são disponibilizados às ME's e EPP's nas Licitações realizadas no Município de Sant'Ana do Livramento.

Alguns dos entrevistados afirmaram já ter passado pela situação de faltar algum documento no momento da Licitação ou de estar com alguma negativa vencida e de ter sido concedida a vantagem e de conseguirem participar do certame, não sendo desclassificados da Licitação. Conforme afirmou o respondente E1: *“Sim, no momento da Licitação se a empresa estiver com algum documento vencido pode participar igual, é habilitada igual, depois dão um prazo para apresentar os documentos”*. O respondente E2 confirma o que disse E1 relatando que:

No caso, tu tens que ter a documentação, por exemplo, se tu não tiver uma negativa tu pode apresentar a negativa vencida, dependendo do caso, eu já fui desclassificado numa Licitação porque eu apresentei uma negativa vencida do fórum, de falências e não podia, fui desclassificado, aí até eles me explicaram que quando é uma negativa financeira não pode apresentar vencida, agora se fosse por exemplo algo da parte fiscal irregular, eu poderia apresentar uma negativa vencida, regularizar o negócio e depois apresentar a nova negativa, essa é a vantagem (RESPONDENTE E2).

Assim como o respondente E1 e E2, os entrevistados E4, E7, E9, E11 e E13 também relatam já terem passado pela situação de não possuir algum documento e de ter sido concedido o benefício legal. *“O respondente E4 relatou que: Já aconteceu sim, me faltou uma documentação e por ser ME, eles me deram o prazo para eu conseguir a negativa, não impede de eu participar, desde que eu apresente depois”*. Corroborado com a garantia legal da Lei Complementar nº 123/2006.

Outra resposta também dada pelos respondentes foi de que nunca precisaram utilizar a vantagem, pois estão sempre regulares com seus documentos, mas conhecem o benefício e confirmam que no Município de Sant’Ana do Livramento é dada essa vantagem às ME’s e EPP’s, como disse o respondente E8: *“É, nunca precisei, mas eles sempre me orientaram a respeito se eu precisasse e eles dão esse prazo”*. Da mesma forma que o E8, o E3 também ressaltou que: *“No meu caso não houve problemas, até porque quando eu participo já vou com toda a documentação, mas eu já sabia dessa vantagem”* e o E5, que também relatou o mesmo que o E3. A partir do que dizem os respondentes E3, E5 e E8, é possível constatar que algumas empresas se mantêm regularizadas e não precisam desfrutar da vantagem, porém mesmo não a utilizando, são informados pela Secretaria Municipal da Fazenda sobre o benefício. O entrevistado E2, apesar de ter conhecimento e de já ter utilizado a vantagem da regularização fiscal, mostra uma visão diferente dos demais em relação ao assunto, dizendo que:

[...] pelo que eu entendo da lei, tu igual tu vai ter que regularizar. Se tu não conseguiu pagar antes, vão te dar mais dois dias e dependendo, vamos supor que seja Receita Federal por exemplo, tu não vai conseguir em dois dias regularizar. O que eu entendo é que se tu ficar devendo uma negativa, em dois dias tu não vai regularizar isso aí, no caso em que tu deva algum tributo. É uma vantagem para se no caso tu esqueceu de tirar uma negativa, daí sim é uma vantagem. Já me aconteceu isso aí e daí é realmente uma vantagem, no meu caso eu esqueci de tirar uma negativa, aí tudo bem o prazo, mas se tu vai ter que regularizar a situação daí não é uma vantagem (RESPONDENTE E2).

O respondente E2 acredita que se a empresa não estiver regular com as suas obrigações fiscais, essa não poderá ser considerada uma vantagem, pois devido à burocracia existente, o prazo legal de dois dias prorrogáveis por mais dois dias, seria insuficiente para a devida regularização. Já, se o participante não possuir um documento por mero esquecimento, até pode ser considerada essa uma vantagem, pois ele poderá participar do certame e depois, caso vença a Licitação, realizar a entrega da documentação que havia faltado, não sendo imediatamente desclassificado como ocorreria se não fosse uma ME ou EPP e não estivesse resguardado pela Lei Complementar nº 123/2006. Com a colocação do entrevistado E2 e de algumas outras, percebeu-se que grande parte empresas preferem se manter organizadas com suas obrigações a depender de um prazo, que para determinadas negativas pode ser curto e a empresa pode correr o risco de não conseguir comprovar e ser desclassificada. Mesmo assim, cabe ressaltar que o objetivo da Lei Complementar nº 123/2006 não é prestigiar o devedor que tem por costume manter-se na inadimplência, tanto que a prova da regularidade fiscal não é afastada, mas apenas postergar a regularização, para oportunizar às pequenas empresas mais condições de vencer uma Licitação (SANTOS, 2011).

De acordo com os respondentes E1, E2, E3, E4, E5, E8, E9, E11 e E13, a vantagem em relação à regularidade fiscal é cumprida no Município de Sant'Ana do Livramento, porém muitos deles acreditam que o prazo dado pela Lei Complementar nº 123/2006 às ME's e EPP's é insuficiente para regularização devido à grande burocracia existente, exceto se a falta do documento foi por motivo de um esquecimento, mas a empresa está regular.

Diferentemente dos respondentes citados acima, os demais E6, E10, E12, E14, E15, E16 e E17 relataram não terem percebido essa vantagem, como pode ser visto nas falas dos entrevistados. O respondente E15, quando questionado sobre o benefício da comprovação da regularidade fiscal apenas para a assinatura do contrato, contrariou categoricamente o que tinham falado os demais, relatados acima, dizendo que: *“Tem que levar a documentação.*

Todas as vezes que eu participei, tive que levar tudo e é conferido ali na frente de todos, se faltar um documento não participa“, da mesma forma que o E16, que disse: *“Não, a comprovação é imediata”* e o E17, que também relatou: *“Tem que ter toda a documentação em dia, se não tiver, nem dá para entrar”*. Com esses relatos, pode-se perceber que algumas empresas não obtiveram a oportunidade de comprovar posteriormente a documentação e nelas foi dado o prazo legal para regularização.

A partir de opiniões divergentes de pessoas que participam de um certame formal e que deveria ser sempre isonômico e transparente, pois é regulado pela Lei nº 8666/1993, que coloca as regras do procedimento, trazendo seus princípios e normas, pode-se perceber que está faltando comunicação entre a Secretaria Municipal da Fazenda e as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte sobre os seus direitos. Além disso, está ocorrendo uma falta de informações das empresas em relação ao procedimento licitatório e às vantagens que a Lei Complementar nº 123/2006 lhes assegura, além da falta também de uma leitura por completo do instrumento convocatório pelos microempresários, pois essa é uma vantagem legal que não pode ser concedida apenas a alguns.

4.2.2 Empate ficto

Outro benefício que a Lei Complementar nº 123/2006 concede às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações é o empate ficto, que é assim denominado, pois assegura a elas, conforme expresso no artigo 44 dessa Lei, a preferência de contratação como critério de desempate nas Licitações (SANTOS, 2011). Na Lei não é considerado empate apenas as situações em que as ME's ou EPP's apresentarem propostas iguais às das demais empresas, mas também àquelas em que a diferença for pequena, ou seja, for igual ou até 10% superior à proposta mais bem classificada, ou no caso da modalidade pregão, até 5% superior ao melhor preço (RAMOS, 2012).

Sobre essa vantagem foram realizados questionamentos aos respondentes e todos tinham conhecimento sobre esse benefício, alguns deles relatam nunca terem precisado utilizar, mas que tinham conhecimento da vantagem como o E10 que disse: *“Isso pode, mas nunca aconteceu comigo, eu já sabia dessa vantagem”*. Assim como E8, o E5 relatou: *“Não aconteceu comigo ainda, mas eu sei que se eu estiver empatada com uma empresa maior eu posso dar outra proposta”* e o respondente E7 que disse: *“Sim sei, mas nunca aconteceu*

comigo". Os respondentes dizem estarem cientes do benefício legal, mas que nunca precisaram utilizá-lo, significando que a Secretaria Municipal da Fazenda informa as empresas sobre o assunto.

Já o respondente E1 relata já ter passado pela situação de empate e ter desfrutado do benefício, ele disse: "*Já aconteceu conosco aqui, no caso se der empate, aí a gente apresenta uma nova proposta, daí se a minha empresa é EPP ou ME, é vencedora, isso é bem interessante*" e o E11 que falou: "*Isso aconteceu conosco, mas é quando o preço for igual ou até 10% superior a da grande empresa, ah ou 5% no pregão*". Esses respondentes argumentam já terem vivenciado tal situação de empate ficto e concordam que essa seja uma vantagem que oportuniza que as pequenas empresas possam vencer certames licitatórios. Conforme o que disse o E16: "*O empate ficto é uma vantagem, pois essa é a única maneira que tu tem de ganhar das grandes empresas porque sem isso a licitação fica injusta, porque aí quem tem o maior poder aquisitivo vai ganhar sempre e aí vai se tornar um monopólio*".

Já o respondente E2, que também passou pela mesma situação de empate, diferentemente dos demais, relata a realidade vivida pelas pequenas empresas tendo concorrer com grandes empresas em Licitações. O respondente E2 disse que:

[...] normalmente a empresa grande tem um poder muito maior, então quando acontece isso aí, já aconteceu comigo uma situação dessas, mesmo que a lei facilite, muitas vezes as grandes empresas têm um preço muito bom e a Microempresa não consegue bater o preço da grande. É muito relativa, se tu pega uma empresa que tenha uma produção que seja cinco vezes a minha aqui, esse cara vai ter custo muito menor que o meu porque a indústria, a grande produção diminui os custos, então o que acontece, ele compra o tecido mais barato, ele paga mais barato pela serigrafia, tem uma estrutura maior e tem os custos dele no fim baixos na hora de vender, vamos supor, enquanto eu produzo 100 calças o cara produz 1000, então não tem igual, então eu acho que é uma vantagem até por aí, pode até ser, mas eu não vi até hoje, não me lembro de uma Microempresa que tenha ganhado assim por essa vantagem, a única coisa que eu vi fazer até hoje que até é muito engraçado que aconteceu um caso desses aí foi que o cara chegou lá e deu 10,00 reais, aí tu deu 9,90, tu ganhou e tu não era Microempresa, tá daí o que deu dez reais era Microempresa daí ele teve direito a dar mais um lance, daí ele deu um centavo mais baixo que o cara e ganhou, o outro também era Microempresa e não tinha levado os documentos comprovando, por isso que eu digo, esse que ganhou tinha conhecimento de Licitação. Deu pena do outro, não adianta, Licitação tem que ter muita vivacidade (RESPONDENTE E2).

O respondente E2 acredita que as pequenas empresas sempre vão estar em desvantagem em relação às grandes empresas, ou seja, as pequenas mesmo dispondo das vantagens legais, estarão em nível inferior às grandes, tanto em relação a preços, quanto à experiência e nível de informação se comparadas às grandes empresas.

É devido às desvantagens que as pequenas empresas têm em relação às grandes, que é dada preferência nos certames licitatórios às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, e que está no presente artigo 44 da Lei Complementar nº 123/2006, expresso da seguinte forma: “Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte” (BRASIL, 2006), ou seja, isso acontece devido ao fato de que as pequenas empresas precisam concorrer em condições justas e isonômicas com as demais e isonomia, “[...] não significa apenas tratar igualmente os semelhantes, mas também diferenciar o tratamento conferido aos desiguais”, na medida em que eles se desigualam (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 567).

Os respondentes E3, E4, E6, E7, E8, E9, E10, E11, E12, E13, E14 e E15 estão informadas sobre a vantagem do empate ficto e consideram como vantajoso, mas nunca passaram pela situação. O respondente E16 considera esse o único modo de uma pequena empresa conseguir vencer uma grande empresa em uma Licitação, pois como relatado pelo respondente E2, as empresas maiores estão muito preparadas para a participação nas Licitações.

Os relatos corroboram com o direito de preferência às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte trazido pela Lei Complementar nº 123/2006, pois sem essa vantagem as pequenas empresas estariam em desvantagem em relação às demais, e provavelmente teriam dificuldades em vencerem os certames licitatórios. Percebeu-se através das falas dos respondentes que há conhecimento por parte das Microempresas e Empresas de Pequeno porte sobre esse benefício e que o Município o disponibiliza para as empresas.

4.2.3 Cédula de crédito microempresarial

Além das duas vantagens citadas, existe outra que é denominada Cédula de Crédito Microempresarial, a qual é “[...] uma nova forma de gestão de crédito pelo credor, que a partir da emissão do título, poderá realizar execução contra a Fazenda Pública, ou mesmo negociar o título no mercado financeiro” (SANTOS, 2011, p. 114). Ela pode ser utilizada em caso de não pagamento pelo Poder Público e sobre essa vantagem foi questionado aos respondentes se eles conheciam e se já tinham utilizado o benefício. Houve diversas respostas em relação a essa vantagem, mas grande parte deles desconhecia o assunto e alguns, apesar de

não terem conhecimento, ficaram interessados em procurar informações sobre o título. Apenas um dos respondentes já conhecia a Cédula de Crédito Microempresarial.

O respondente E2 ao ser questionado sobre a vantagem disse: *“Não sabia disso, olha é interessante, é uma vantagem realmente, talvez salve muita Microempresa que vendeu para a Prefeitura e ela atrasou o pagamento ou não pagou, daí executa e se salva”*. Com isso o entrevistado quis dizer que essa seria a chance para que as pequenas empresas, que fornecem para o Poder Público municipal e não são pagas, não vão à falência, já que os contratos são de valores altos e as empresas precisam ter estrutura para cumpri-los sem ter recebido o pagamento.

Outros respondentes também não tinham conhecimento do direito ao título, mas acreditam que não seja a solução, pois deve ser demorado. Eles fizeram suas considerações a respeito do assunto. O respondente E6 relatou que: *“Não conheço, mas geralmente é mais moroso, pois tem que entrar na justiça”* e o E1 disse: *“Não, nunca aconteceu, no caso eu acho que se a empresa entrar na justiça, daí ganha um título de crédito que pode negociar, mas deve ser mais demorado ainda”*. As falas dos entrevistados representam uma desilusão por parte dos microempresários, pois não acreditam que a vantagem legal possa ajudar, pois acham que vai ser ainda mais demorado e que ainda pode prejudicá-los.

Já o respondente E11, como os acima relatados, também disse não ter conhecimento. Ele disse: *“Nunca usamos, não sei como funciona, seria bom se funcionasse rápido porque ficar dependendo da parte financeira é complicado, mas se demorar não adianta”*. O entrevistado acredita que pode ser essa uma solução, diferentemente dos entrevistados acima, mas também relata sobre a demora, pois se demorar não solucionará o problema das pequenas empresas.

Esses respondentes não tinham conhecimento sobre a vantagem, acharam interessante, porém acreditam que seja demorado, pois têm que entrar com processo na justiça e com medo de ter muitos custos, eles relatam que não utilizariam tal benefício. Assim como disseram os respondentes E3: *“Mas te coloca no nosso lugar de Microempresa, tu vai ter um custo adicional para montar um processo, pois tudo tem custo e ainda pode demorar mais que o pagamento”*, e o entrevistado E4 que desacreditado disse: *“Ah sim, aí quando tu consegue, pois demora, como tudo na justiça, aí eles já te pagaram”*. As empresas acreditam que seja vantajosa a Cédula de Crédito Microempresarial se não for demorado para consegui-la, pois

se demorar não resolverá os problemas das ME's e EPP's, que precisam do pagamento para cumprir seus contratos.

Percebeu-se ao conversar com todos os respondentes que o pagamento atrasa muito e que as pequenas empresas estão sendo muito prejudicadas com isso, situação essa que será abordada mais adiante nesta pesquisa na parte que trata das dificuldades encontradas pelas ME's e EPP's na venda para o Governo municipal

A Cédula de Crédito Microempresarial poderia ser uma alternativa para as pequenas empresas que não recebem o pagamento do Município, porém quanto a isso, por parte de alguns microempresários já existe uma aceitação, como se pode perceber com a fala do entrevistado E17 que disse: Quanto à cobrança do pagamento, o entrevistado E17 relatou que:

Não sabia disso, serve para as empresas não quebrarem caso eles não paguem, mas deve ser demorado, é tem que ir negociando com eles, tem que ir lá pedir por favor para que eles nos paguem, a secretária já deve ter até nojo de me enxergar lá, mas eu encho o saco dela, todas as semanas eu vou lá, tem que tentar porque se tu deixar é pior, agora mesmo tenho três empenhos vencidos e vai acumulando (RESPONDENTE E17).

O respondente E17 relata que vai pedir para receber o pagamento, mas que prefere tentar negociar a tentar entrar na justiça para conseguir a Cédula de Crédito, pois também acredita que será mais demorado e caro, não valendo a pena para a sua empresa, pois as margens de lucratividade nas Licitações já não são muito altas e se ele ainda precisar despender custos com um processo não vai ser bom para o seu negócio.

Apenas um respondente mostrou ter conhecimento sobre a Cédula de Crédito Microempresarial, foi o E16, ele disse em relação à vantagem que:

No momento que tu assina o contrato, as formas de pagamento são obrigadas a estar no edital, que mediante a entrega em tantos dias úteis tem que constar o pagamento, em caso de não pagamento tu pode exigir isso e juros, multas dentro do contrato, mas que é cabível é só que é demorado né, então muitas vezes a gente não aciona porque o pagamento tu sabe que vai demorar um tempo, imagina tu entrando com uma ação, mais tempo ainda (RESPONDENTE E16).

Muitas empresas temem fazer uso do benefício, pois o exercício desse direito “[..] não deixa de ser uma espécie de confissão antecipada por mau comportamento fiscal e orçamentário da própria Administração Pública” (SANTOS, 2011, p. 116). Isso porque o

título é relativo ao não pagamento de uma despesa que foi empenhada, foi liquidada, mas não foi paga (SANTOS, 2011).

A partir de todos os relatos, pode-se perceber que apesar de o Município atrasar os pagamentos, as empresas não procuram uma solução, pois temem que o pagamento demore ainda mais se elas buscarem os seus direitos. Essa situação enfrentada pelas Microempresas e pelas Empresas de Pequeno Porte é lamentável, porque poderia ser resolvida se as empresas ao menos tentassem buscar seus direitos, para que assim o Município percebesse que não poderá mais continuar atrasando os pagamentos. Infelizmente, se essa situação continuar, as Licitações, que eram vistas como uma oportunidade para as pequenas empresas, se tornarão o motivo do fracasso e da falência desses pequenos empreendimentos.

4.2.4 Licitações exclusivas

Outra disposição legal também abordada neste estudo e que pode ser considerada como um benefício às ME's e EPP's nas Licitações, conforme a Lei Complementar nº 123/2006 é a Licitação realizada exclusivamente para a participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, que segundo Fernandes (2008) é uma permissão, uma faculdade ao gestor municipal realizar uma competição restrita às pequenas empresas em licitações em que o objeto de contrato não ultrapasse a R\$ 80.000,00. Sobre essa vantagem foi questionado aos microempresários se eles já conheciam esse tipo de licitação e se já participaram no Município de Sant'Ana do Livramento desse tipo de certame. As respostas obtidas para essa pergunta foram negativas, os entrevistados relataram nunca terem participado, nem terem conhecimento desses certames. Todas relataram praticamente o mesmo que o entrevistado E2 que disse: *“Eu até desconhecia desse tipo de licitação, nunca ouvi falar e nunca vi realizarem aqui no Município”* e o E13 que relatou *“Esse tipo eu nunca fui avisado, nem sabia que existia”*.

Essa vantagem diferentemente das anteriores, que são obrigatórias, é uma faculdade disposta pela Lei Complementar nº 123/2006 como um modo de realizar Licitações somente para ME's e EPP's, barrando a participação de grandes empresas, como meio de oportunizar e facilitar a participação de pequenas empresas. Em relação às Licitações exclusivas foi realizado com a responsável pelo setor de Licitações da Secretaria Municipal da Fazenda, um questionamento, o qual será abordado na subseção: Incentivos à participação de ME's e EPP's

nas Licitações municipais, pois as licitações exclusivas são vistas como um fomento à participação dessas empresas.

4.3 DIFICULDADES ENCONTRADAS PELAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NA VENDA PARA O MUNICÍPIO

Por este estudo tratar dos pequenos negócios que passam por dificuldades, tanto para entrar no mercado, quanto para se consolidar nele e que, além disso, participam de Licitações, é que se percebeu a importância da abordagem deste tema neste estudo. As Microempresas e Empresas de Pequeno Porte concorrem com grandes empresas nos certames licitatórios e conseqüentemente passam por muitos obstáculos e a fim de conhecê-los, foram realizados questionamentos aos entrevistados, de modo que fosse possível perceber o quanto a teoria sobre o tema condiz com a realidade vivida por essas empresas.

As dificuldades encontradas pelas pequenas empresas nas Licitações são muitas, mas a primeira que os respondentes citaram foi em relação ao mau pagamento do Governo municipal, fator que ocasiona outros problemas como o não cumprimento dos contratos e prazos de entrega pelas empresas. Quanto à dificuldade de pagamento do Município o respondente E3 disse:

O Município é péssimo pagador, esse ano eu já não quis participar das licitações municipais justamente por isso. Se sai o empenho já tem que ter o recurso para aquele empenho, é o que diz a lei. Eles dizem: ah o senhor não conhece licitação... claro que eu conheço, não é por eu conhecer ou desconhecer que tu vai me pagar ou não vai me pagar, é lei, tem que pagar (RESPONDENTE E3).

O respondente E3 coloca a sua indignação com os atrasos do Município, assim como o E6 que falou: “A última licitação ficaram nove meses sem pagar, pagar até pagam, mas não se sabe quando exatamente vão pagar, fiz o serviço urgente e demoraram nove meses para pagar, é demorado, mas não só é demorado, é sem data e a gente não vive sem data” e como E8, que disse: “Eles atrasam o pagamento, mas pagam, a última vez eu estava fornecendo desde abril e já fazia uns quatro ou cinco meses sem receber nada, já tinha quase 40 mil reais lá, já tava apavorado aí consegui receber uma parte, pior é nesse governo, porque no anterior não atrasavam tanto”.

A partir das falas dos entrevistados percebe-se que o Município paga, mas com muito atraso, não levando em consideração que são pequenas empresas que dependem desse dinheiro para fornecer e dar cumprimentos aos contratos. As pequenas empresas são muito prejudicadas com essa situação, pois não são dias e sim meses de atraso e para conseguirem se manter sem o pagamento, elas precisam ter uma estrutura e como a maioria não tem, muitas podem até vir à falência. O entrevistado E1 coloca como uma solução para o atraso no pagamento, o fornecimento aos poucos do objeto licitado, em pequenas quantidades, ele relatou:

É interessante, quando se participa de uma licitação, não entregar todo o material, então quando se ganha uma licitação para órgãos públicos tipo Prefeitura, entregar parcelado, não entregar todo o pedido de uma vez só, até para não sacrificar a empresa. Porque senão tem que pegar o dinheiro da loja para poder pagar o fornecedor de quem a gente comprou para fornecer para a Prefeitura (RESPONDENTE E1)

O respondente E1 explicou que as pequenas empresas têm que saber agir dentro das suas condições, de modo que não se prejudiquem, pois o correto seria receber o pagamento, mas como isso não tem acontecido no Município, elas devem fornecer aos poucos para não se endividarem.

O respondente E9 coloca as consequências que eles sofrem por não receber o pagamento em dia, ele disse:

No contrato o que eles me cobram deveria ser da mesma maneira para eles, se eles me dão cinco dias úteis pra eu entregar a mercadoria, como eles me pedem, eles deveriam ter o prazo de quinze dias, como está no contrato, para me pagarem, isso não acontece. O meu contrato terminou o ano passado em outubro, aí eles me mandaram mais um porque faltou mercadoria entendeu, faltou mercadoria nas escolas e eles me mandaram mais uma documentação, o valor era de 12 mil reais e eu disse que eu não ia entregar, aí eu recebi uma carta da Fazenda me advertindo que se eu não entregasse, a minha empresa poderia ser punida, aí eu tive que entrar com um processo administrativo informando que eu não ia cumprir porque eu não tava recebendo o pagamento, então quer dizer que são direitos diferentes entendeu, a Prefeitura tem o direito de receber tudo como eles querem e a gente não tem de receber e aí a gente fica assim de favor, parece que eu vou lá como uma pedinte, isso me desgastou um monte, entrei em limite de banco. Foi bem desgastante, eu não vou entrar enquanto não disserem assim, óh tão pagando, porque a gente tem que ficar na Prefeitura, ligando, pedindo pelo amor de Deus, aí vem uma professora cheia de razão que não foi mercadoria para a escola, mas porquê? Lá na educação eles não informam que não foi pago, eu agora to com um saldo de cinco mil e pouco e não consegui, e não tem sistema e não tem dinheiro, só que as minhas obrigações com o Ceasa são 20, 25 e 30 dias, não vem mais nada da Ceasa sem boleto, a

mercadoria nem chegou aqui e o boleto já tá impresso, então assim tá bem complicado (RESPONDENTE E9).

Assim como o E9, o respondente E12 também relatou o que acontece em seu ramo de atividade em relação ao pagamento, ele disse: “*O pagamento é a duras penas, eles pagam, mas é na pressão de tu ter que paralisar a obra. O Município é um parceiro muito ruim*”.

O respondente E9 relatou a dificuldade em receber pagamento. O atraso no pagamento é uma dificuldade que todas as empresas reclamaram e que vem sendo um fator desestimulador para muitas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e isso faz com que elas desistam de participar dos certames. Percebe-se que existe algum problema na Administração do dinheiro ou na alocação dos recursos municipais e dessa forma a participação das pequenas empresas locais nas Licitações, que deveria ser incentivada, passa a ser muito desestimulada.

O entrevistado E10 conta uma experiência sua em relação ao pagamento, ele diz:

Que ele não seja bom pagador não, mas ele não cumpre os prazos, ele cria entraves, às vezes em coisas que poderiam ser solucionadas com maior facilidade. Eu participei de uma obra que era um convênio da União com o Município, o valor do Município era 10% e 90% era verba federal, que é através da caixa né, quando a gente faz esse tipo de licitação é criada uma conta convênio em que a União deposita ali e o Município também. Resumindo, o dinheiro da União que é 90% estava ali, mas o dinheiro da Prefeitura que era 10% não estava, aí tu tem que ir lá falar com o secretário (RESPONDENTE E10).

O respondente E10 faz uma comparação entre o pagamento federal e o municipal, criticando a dificuldade de obter o pagamento, mesmo sendo uma quantidade irrisória perto da verba vinda do Governo Federal.

Como citado anteriormente nas vantagens, a Cédula de Crédito Microempresarial poderia ser uma solução para esse problema, se não for muito demorada a sua execução, pois conforme Santos (2011, p. 116), “[...] o fato gerador do direito de emitir a cédula de crédito microempresarial é a inadimplência contratual do ente público, o próprio contrato pode constituir um título executivo extrajudicial em face do Estado”, sendo esse um meio para tentar mudar essa situação.

Contrariamente aos entrevistados acima, o E3, o E5, o E7, o E8, o E11, E13 e o E17, concordaram que o Município é bom pagador, pois paga, mesmo que com meses de atraso.

Essas empresas não quiseram fazer críticas ao mau pagamento nem se manifestar claramente sobre o assunto.

Outra dificuldade encontrada por algumas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações é o cumprimento contratual e dos prazos de entrega, Sobre esse problema foram realizados questionamentos, o respondente E2 relatou:

Algumas vezes dá problema com os prazos de entrega porque aqui na Licitação eles põem, vamos supor, queremos jaquetas com prazo de entrega de trinta dias e não levam em consideração que tu tem que comprar o material apropriado para aquele produto, que às vezes o teu fornecedor não tem pra te entregar aquilo alí e uma série de fatores, como eu te disse tem o bordado para fazer, é incompatível o tempo de produção com o tempo que muitas vezes é exigido. Então o que acontece, muita gente entrega porcaria, muito mal feita (RESPONDENTE E2).

O entrevistado E2 é do ramo de fabricação de uniformes e sua atividade não depende somente de fornecedores, mas também das máquinas e das pessoas que trabalham na sua produção, diferentemente de outros ramos de atividade. Ele argumenta que o prazo de entrega não condiz com o trabalho que tem de ser executado e que para cumprir com o contrato dentro do prazo, muitas empresas acabam entregando produtos finais de baixa qualidade. Outro ramo de atividade que também encontra-se prejudicado pelos curtos prazos de entrega é o da construção civil, o respondente E10 disse:

Os prazos de entrega deles foram mal calculados, eles me deram dois meses para executar uma obra de grande porte, foi bem difícil, esse cronograma não pode ser feito sem passar por uma comissão primeiro, se bem que a empresa que ganha a licitação pode questionar, mas é outro entrave mais, aí tem que fazer outro projeto e é toda uma burocracia pra isso, aí então fica difícil né (RESPONDENTE E10).

Como relatado pelo respondente E10, não só os prazos para entrega do objeto contratado é pouco, mas também a burocracia é considerada pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte como uma dificuldade, pois além de serem muitos documentos, os prazos para entregar esses documentos são muito curtos. Também conforme o respondente E10:

Faltam prazos pra cumprir, eles pedem uma relação de documentos que às vezes fica difícil em cima da hora, então eu acho que os prazos deveriam ser maiores. As grandes empresas já estão preparadas, eu sou o meu secretário, eu faço toda essa papelada, claro, a empresa tem uma contabilidade que faz as coisas, mas essa outra parte burocrática que pede muitas negativas eu que faço. Eu nunca enfrentei

problemas de negativas até agora, mas o prazo às vezes é meio curto para solicitar essas negativas. A que dá mais trabalho das negativas é a do Município, essa é a pior de todas, as outras são todas online, tu tira e não tem problema, as do Município demoram uma semana ou duas para te entregarem, essa pra mim é uma dificuldade, o negócio é que tu tem que estar estruturada para isso, eu não estou (RESPONDENTE E10).

O respondente E2 também encontrou essa dificuldade e quanto a isso, ele disse: *“Têm exigências demais para empresas pequenas. Tu pega, por exemplo, uma Licitação ali em Barra do Quaraí e é muito mais simples que a de Sant’Ana do Livramento”*. O entrevistado E4 reclamou também da burocracia dizendo: *“É um acúmulo de documentos, os editais são muito complexos, não é fácil fazer toda a documentação e depois ir lá e perder para uma grande empresa”*.

A Lei nº 8666/1993 traz todas as exigências que uma empresa precisa comprovar de documentos para participar das Licitações. As pequenas empresas reclamam que o tempo para conseguir esses documentos é curto e que eles não têm uma pessoa só para fazer essa função, pois lhes falta estrutura. Outra reclamação é quanto à demora das negativas solicitadas à Prefeitura municipal de Sant’Ana do Livramento, a qual deveria facilitar para essas empresas, a fim de que elas não desistam de participar dos certames licitatórios. Esse tratamento deve ser dado porque fazer uso do poder de compra do Município para contratar com Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais, é um meio muito eficaz de reinvestimento do Orçamento Público no próprio Município, gerando empregos, renda familiar, desenvolvimento local e um meio de o dinheiro continuar circulando dentro do Município (FERNANDES, 2008).

Além dessas dificuldades, os microempresários relataram várias outras como a de ter que concorrer com grandes empresas que já participam de Licitações há bastante tempo, que já têm experiência nos certames e que possuem pessoas especializadas para isso, com conhecimento sobre o tema. Quanto a essa dificuldade o entrevistado E2 relatou que:

É, existe uma série de dificuldades sim, a gente não tem o conhecimento, quando tu participa com uma empresa dessas que vêm de fora, tu vê eles tem gente lá preparadíssima, o cara chega aí com um conhecimento, os caras te desclassificam, tu vê coisas nas licitações que tu fica bobo com a maneira com que eles te desclassificam pelo conhecimento que eles têm dos detalhes. Eles têm um conhecimento muito grande, sabem como funciona, eles têm as leis de licitação tudo na cabeça, estão por dentro, e, por exemplo, hoje muita coisa sei porque eu aprendi com eles, já fui desclassificado algumas vezes e tu vai aprendendo, tu vai vendo a maneira como eles agem, eles te dão corda pra te enforcar, são bem preparados.

Licitação é uma coisa muito rígida, o pequeno tem que ter conhecimento e tempo para poder conferir a documentação (RESPONDENTE E2).

O entrevistado E2 aborda o elevado nível de conhecimento em Licitações, que as grandes empresas que vêm de fora da cidade têm e deixam as pequenas empresas locais em desvantagem, pois grande parte das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte está começando e aprendendo sobre as Licitações. O respondente E14 também disse ter encontrado a mesma dificuldade, porém ele ressaltou outra questão, a capacidade de baixar preços das grandes empresas. Sobre isso ele falou: *“Dificuldade é concorrer com grandes empresas, pois elas podem baixar mais os preços porque ganham na quantidade, de qualquer forma elas têm vantagens em relação às pequenas, então é difícil para nós”* e o E15 que também falou: *“Existe desvantagens, porque as grandes empresas têm maior poder de compra, então realmente isso aí é a diferença que dá em relação ao poder aquisitivo deles comparado ao nosso”*.

A realidade das grandes empresas que participam das Licitações é bem diferente da vivida pelas pequenas empresas e como foi relatado pelos entrevistados, as grandes empresas têm poder de baixar muito os preços e mesmo assim, conseguindo obter a sua margem de lucro, pois elas vendem em grande quantidade, diferentemente das pequenas. Essa situação é exemplificada pelo respondente E2 que relatou: *“Muitas empresas vendem camisa pólo por 11 reais numa Licitação, para te dar uma ideia, 11 reais tu não compra nem o tecido”*. Essa situação acontece porque as grandes empresas têm estrutura e vendem em vultosa quantidade, porém se as pequenas empresas baixarem tanto os seus preços acabarão passando por graves problemas financeiros.

Outra questão que vem ocasionando problemas às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações é a falta de especificações técnicas dos objetos licitados. Muitos dos entrevistados reclamaram ser difícil atender à demanda da Administração municipal, com o produto por eles esperado sem que esteja bem detalhado no instrumento convocatório como é o produto que o Município quer comprar. Quanto a esse problema o respondente E2 coloca:

Muitas vezes a formulação do edital deixa margem para erro, acredito que a pessoa que está preparando a licitação não tem muito conhecimento técnico para isso. Muitas vezes, por exemplo, tu ganha uma Licitação de jaquetas e eles pensam que vão receber uma jaqueta e recebem outra, e não podem reclamar porque não estava especificado corretamente no edital e principalmente assim, a confecção é um negócio difícil de quantificar, vamos supor que tu peça uma jaqueta de telacê, de 80

g/m² e eu te levo de 60 g/m², é difícil de tu saber se é 80 ou 60 até porque tu não tem conhecimento, tu não tem o preparo. Eu acho que a Prefeitura deveria ter padrões de roupas e se no caso ela pedisse uma jaqueta, teria que ser conforme o padrão e especificações da Prefeitura e que esse padrão tivesse todas as especificações, assim ia ser possível apresentar um produto exatamente como o padrão e resolveria todo esse problema (RESPONDENTE E2).

O entrevistado E2 coloca a dificuldade que ele enfrenta por não ter as especificações no edital e o medo de fazer um produto que não é o solicitado. Ele acredita que a pessoa elabora o edital precisa ter conhecimento técnico do ramo do objeto licitado. Outra empresa que também sente essa dificuldade é a E6 do ramo de atividade de publicidade visual e cartazes luminosos, que disse:

As exigências são mal explicadas, têm materiais e valores de medidas que são mal especificados, ou talvez a pessoa que faz a especificação não sabe. Muitas empresas desistem, pois tu vai assinar um contrato sem ter certeza absoluta de todos os detalhes do produto que tu vai ter que fornecer, isso é muito incerto e deixa a empresa insegura (RESPONDENTE E6).

O entrevistado E6 encontra as mesmas dificuldades que o E2, pois ele também faz a confecção, só que de cartazes luminosos, ramo que depende de medidas e materiais específicos para a realização adequada do produto.

O respondente E12 é do ramo de construção civil e também relata encontrar a dificuldade quanto às especificações do objeto no edital; quanto a isso ele disse:

Eu acho que faltam mais requisitos, os projetos das obras nunca contemplam o que foi licitado, eu acho que precisa mais detalhamento no projeto na hora de realizar o edital. Não sei se é problema técnico de quem elabora o edital ou se falta um pouco mais de dedicação e não é o edital, é o que contempla o edital que não fica bem claro (RESPONDENTE E12).

O respondente E12 reclama que nas obras de engenharia por ele executadas, percebe que os projetos são mal elaborados e acredita que talvez falte dedicação por parte da pessoa que faz o edital. Esses são pontos falhos que deveriam ser corrigidos, pois causam problemas para as pequenas empresas, que ficam inseguras no fornecimento de um objeto em desacordo com o pedido.

Essas foram as dificuldades que as Microempresas e as Empresas de Pequeno Porte do Município de Sant'Ana do Livramento encontraram ao participarem dos certames licitatórios

municipais. Dentre todos os entrevistados, uma minoria não encontrou dificuldades nos certames, pois alegaram já participarem há bastante tempo e estarem acostumados com as exigências do edital e já possuem uma estrutura para esperar o atraso do pagamento.

Ao realizar os questionamentos sobre as dificuldades encontradas nas Licitações, foi informado aos microempresários que as principais dificuldades geralmente encontradas pelas pequenas empresas nos certames licitatórios, segundo os dados do Sebrae (2005), eram: a falta de informações sobre as Licitações, sobre como funcionam as Licitações, o pouco tempo para elaborar a proposta e níveis elevados de qualificação da empresa. Porém, as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte de Sant'Ana do Livramento relataram não encontrarem no momento esses tipos de dificuldades, pois essas já foram superadas. Os respondentes colocaram as dificuldades encontradas nos últimos anos nas Licitações, as quais foram relatadas acima. Sobre essas dificuldades, a que foi colocada por eles como a que mais tem afetado negativamente as empresas e trazido consequências nocivas para elas é o atraso no pagamento, pois ocasiona vários outros problemas tanto em relação aos prazos de entrega quanto ao cumprimento dos contratos e ao pagamento dos fornecedores. Dessa forma, muitas delas ficam endividadas, tendo que procurar apoio creditício em bancos, ficando sem perspectiva alguma de continuar participando de certames licitatórios.

Percebeu-se com a análise das dificuldades encontradas pelas ME's e EPP's nas Licitações, que se comparadas às dificuldades que o Sebrae coloca como as geralmente encontradas, as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Município de Sant'Ana do Livramento estão progredindo, pois já não sentem mais essas dificuldades básicas apresentadas pelas pequenas empresas.

4.4 VISÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA EM RELAÇÃO ÀS VANTAGENS E DIFICULDADES DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE NAS LICITAÇÕES MUNICIPAIS

Sobre as vantagens e dificuldades encontradas nas Licitações pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, também foram realizadas perguntas ao responsável pelo setor de Licitações da Secretaria da Fazenda Municipal, a fim de verificar se eles, como o órgão público licitante, estão dando cumprimento às vantagens e prioridades concedidas pela Lei

Complementar nº 123/2006 às ME's e EPP's, bem como se existe um incentivo por parte do Município à participação dessas empresas. Além disso, buscou-se também analisar a visão que eles têm em relação às dificuldades que essas empresas encontram nesses certames. Para isso, foi realizada uma entrevista com a responsável pelo setor de Licitações da Secretaria Municipal da Fazenda, a qual é identificada neste estudo como E18.

4.4.1 Percepção da secretaria municipal da fazenda em relação às vantagens encontradas pelas ME's e EPP's nas Licitações

Em relação aos benefícios da Lei Complementar nº 123/2006, concedidos às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações, a respondente E18 relatou:

Quanto às vantagens que são oferecidas nos editais de Licitação para a participação de ME's e EPP's, só para que tenha uma ideia, no ano 2009 foi instituída a Lei Geral das ME's e EPP's no Município de Sant'Ana do Livramento, então desde 2009 nós temos essa Lei regulamentando a participação das ME's e EPP's nos processos licitatórios. Então há muitos anos nós estamos colocando em nossos editais um capítulo exclusivo para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, se tu entrar no site da Prefeitura, nos editais, tu vai ver que têm as Licitações deste ano e a dos anos anteriores e se tu olhar todos eles, em todas as modalidades tem o capítulo exclusivo para as ME's e EPP's com os benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006, então faz muitos anos que a gente está trazendo esses benefícios por força da Lei (RESPONDENTE E18).

Conforme o respondente E18, no Município de Sant'Ana do Livramento é dado cumprimento aos direitos e prioridades legais que as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte possuem e, além disso, é disponibilizado nos editais de Licitação, um capítulo com todas as vantagens que a Lei Complementar nº 123/2006 lhes assegura. Quanto a essa questão existem divergências, pois algumas empresas relatam, como exposto acima, não terem informação sobre algumas vantagens. Essa contradição está ocorrendo, pois existe uma falha na comunicação entre o Órgão Público e as empresas, bem como está faltando por parte das ME's e EPP's a leitura completa dos editais antes do dia do certame, para que fiquem cientes de todos os benefícios que possuem legalmente.

4.4.2 Percepção da secretaria municipal da fazenda em relação às dificuldades encontradas pelas ME's e EPP's nas Licitações

Já em relação às dificuldades que setor de Licitações da Secretaria Municipal da Fazenda percebe que as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte apresentam nas Licitações, foi relatado pelo respondente E18 que:

A dificuldade de algumas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, mas em um número pequeno, não muito grande é em cumprir contratos, eles têm dificuldade se chega a atrasar um pouco o pagamento, a gente nota que eles não têm estrutura pra um atraso no pagamento e não conseguem fornecer novamente, elas têm problemas com os fornecedores deles, não têm como sanar com outro fornecedor para cobrir o contrato, mas é em número pequeno que a gente nota essa dificuldade. (RESPONDENTE E18).

Ainda sobre a dificuldade do cumprimento contratual a respondente E18 explica que:

Depois de concretizado o processo licitatório, com relação ao cumprimento contratual, o problema é o atraso na entrega, têm penalidades para isso, aí você podia dizer ah, mas a Prefeitura poderia sanar isso com as penalidades. Têm penalidades e já foram aplicadas para ME's e EPP's. E aqui que a gente vê o risco das ME's e EPP's em que já houve a aplicação de uma penalidade pelo descumprimento contratual, pois acabam sendo altas pra elas sabe, isso aconteceu em um pregão presencial. Eu noto um despreparo das pequenas empresas para o pregão presencial, no qual elas têm que vir dando lances, reduzindo os seus preços, elas não fazem uma análise de risco e isso eu noto porque como pregoeira eu tenho que estar alertando quanto às penalidades em caso de descumprimento contratual porque tu ta vendo que o preço está ficando abaixo do preço de mercado, não é um preço inexecutável porque se não, nem nós poderíamos aceitar, mas tu ta vendo que ela ta abrindo mão da sua margem de lucro, de muita coisa ela está abrindo mão e nisso aí talvez, é o que me parece, eu não tenho essa conversa com elas, mas o que fica nos parecendo é que elas não fazem uma análise de risco da situação para vir num pregão presencial.

Essa dificuldade colocada pela entrevistada E18 é bem relevante, pois ela coloca que uma das causas do descumprimento contratual, além da falta de estrutura para sustentar os contratos sem receber o pagamento, é a falta de uma análise de risco por parte das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, pois elas acabam baixando demasiadamente os seus preços para conseguirem vencer as licitações sem pensar no custo que vai ter para a empresa fornecer aquele produto ou serviço. O grande problema dessa situação é que depois

os contratos não são cumpridos. A respondente coloca que essas situações são observadas nos pregões presenciais, porém sobre as demais modalidades ela coloca que:

Já nas demais modalidades da Lei nº 8666/93 em que é o envelope fechado, a proposta que é aquela e pronto, elas vêm com o seu preço de mercado reduzindo pouca coisa pra tentar vencer o processo, mas no pregão realmente elas arriscam muito e a gente sente porque a gente já sabe que vem uma consequência lá na frente né na entrega do produto e no descumprimento total do contrato (RESPONDENTE E18).

Também foi questionado ao respondente E18 se as ME's e EPP's encontravam dificuldades quanto à documentação, quanto à informação, se elas vêm para o dia do certame licitatório cientes das suas vantagens, e se o Município presta auxílio a essas empresas em relação ao assunto. Quanto a isso, o entrevistado E18 relatou:

Esse ano não se trabalhou, mas em anos anteriores se trabalhou muito com elas, nós tínhamos criado uma sala só para dar orientações para elas, nós fazíamos um evento municipal chamado EMOLC que é o Encontro Municipal de Orientação em Licitações e Contratos, que nós fizemos vários anos, inclusive eu que fui a mentora desse evento e nós tínhamos também um capítulo nessa parte para as ME's e EPP's, então nós colocamos todo um pessoal só para orientar, colocar para elas a documentação necessária, os seus benefícios nas Licitações e elas foram se acostumando. Hoje não posso dizer que essa seja uma dificuldade das empresas que participam ativamente das Licitações (RESPONDENTE E18).

A entrevistada E18 ressalta que a falta de informações já não é mais considerada uma dificuldade que as Microempresas e as Empresas de Pequeno Porte encontram, pois já foi realizado em anos anteriores um trabalho pelo Município de orientação às empresas participantes das Licitações; a respondente relata que as empresas já estão acostumadas com o procedimento e já sabem dos seus benefícios. A opinião da responsável pelo setor de Licitações da Secretaria Municipal da Fazenda corrobora com o que disseram os microempresários, eles também acreditam que essa dificuldade já foi superada.

Sobre as dificuldades encontradas pela responsável pelo setor de Licitações da Secretaria Municipal da Fazenda, algumas coincidiram com as que os microempresários citaram, porém outras não. Contudo, a entrevistada, responsável pelo setor de Licitações e pregoeira, vêm acompanhando a participação dessas empresas e tem percebido algumas dificuldades que os microempresários não percebem, mas que os atingem diretamente como, por exemplo, a falta de uma análise de risco antes de baixar tanto os preços. Por esse motivo

foi importante analisar os dois lados, o das empresas que participam das licitações e o do Órgão Público que realiza o certame.

4.4.3 Incentivos à participação de ME's e EPP's nas Licitações municipais

A entrevistada E18 foi questionada quanto ao incentivo dado pelo Município em relação à participação das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte nas Licitações municipais. Primeiramente ele relatou:

O que nós ainda percebemos é uma pequena participação dessas empresas se comparado ao número de empresas do Município, poderia ter uma participação maior nas Licitações, mas chegar a saber o motivo porque elas não participam eu não saberia te dizer, elas são chamadas por ramo de atividade, nós fizemos todo um trabalho aqui com um rapaz, ele pega o telefone e a faz tipo um telemarketing, pega o telefone e fica avisando essas ME's e EPP's nossas, dizendo olha lá o edital, vai ter licitação dia tal para esse objeto, nós saímos a buscar, então as que não comparecem nos dizem que a burocracia é muito grande, mas são documentos que nós não podemos tirar, ta lá numa Lei Federal e nós temos que cumprir (RESPONDENTE E18).

A respondente E18 relatou que eles incentivam, chamam, informam, ligam para as ME's e EPP's locais e que não sabem o real motivo porque ainda existem empresas que não se interessam em participar das Licitações. Ela relata que o único motivo que as empresas colocam por não participarem é o nível elevado de burocracia nos certames licitatórios.

Ainda sobre os incentivos proporcionados às ME's e EPP's no Município, foi questionado à respondente E18 se eram realizadas Licitações exclusivas para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte no Município de Sant'Ana do Livramento, já que esse é um meio de incentivar às pequenas empresas e também porque, quando perguntado aos microempresários, eles nem sabiam da existência desse tipo de certame.

A Lei Complementar nº 123/2006 coloca esse tipo de Licitação como um benefício às pequenas empresas, pois a participação nesses certames é restrita apenas às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte em contratos de valor até R\$ 80.000,00 (SANTOS, 2011). Sobre as Licitações exclusivas, o entrevistado E18 disse: *“Já realizamos em um número muito pequeno, foi em 2012, depois não realizamos mais, o motivo exclusivo a gente não tem como te colocar, mas um deles é porque nós temos objetos, principalmente na área de saúde que são de empresas de porte maior”*.

O que a respondente E18 expôs como motivo para não terem mais realizado esse tipo de Licitação no Município não foi muito satisfatório, já que no Município são realizadas Licitações para todos os ramos de atividade, exceto alguns, em que os objetos licitados são de maior vulto econômico ou maior especificidade.

Foi solicitado à respondente que expusesse a visão da Secretaria Municipal da Fazenda em relação à participação das ME's e EPP's nas Licitações públicas municipais. Quanto a isso ela disse:

Eu vejo que essa questão das ME's e EPP's em processos licitatórios, em compras públicas é uma questão já consagrada, pra nós é consagrada, não que a gente vá parar de buscar, não é nada disso, mas elas têm uma participação boa, as empresas estão aqui, buscam uma documentação, cuidam dessa documentação, cuidam da forma de apresentar propostas, então a gente nota que, não vou dizer que estão todas preparadas, mas que houve um crescimento bom nisso aí, então essa questão das ME's e EPP's nas compras públicas eu considero já consagrada. Acho que as pequeninhas ainda realmente a gente não alcançou, mas dentro da faixa que é considerado ME e EPP elas estão aí participando ativamente, mas eu vejo que assim, para o nosso Município isso é um fato já concretizado como tu viu nos relatórios (RESPONDENTE E18).

O respondente E18 coloca que as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte participam das Licitações ativamente e efetivamente, dados os quais foram comprovados pelos números fornecidos pelo setor de Licitações do Município. Nesses relatórios foram discriminados o número de empresas que participam das Licitações e desse número, quantas são enquadradas como ME's e EPP's. Conforme o respondente e os dados numéricos, essas empresas já conquistaram seu espaço e vêm competindo em números quase que equiparados ao de grandes empresas.

O que foi relatado anteriormente quanto à pouca participação de ME's e EPP's locais nas Licitações é se for comparado ao número total de empresas existentes no Município, pois poderia haver um número maior de empresas participando, porém isso não quer dizer que poucas participem, pelo contrário, muitas ME's e EPP's participam. Com os relatos da responsável pelo setor de Licitações da Secretaria Municipal da Fazenda pode-se perceber que eles consideram que a participação das ME's e EPP's nas licitações não é algo novo, pois já se consolidou e que elas vêm participando ativamente. Nota-se que a responsável sente-se satisfeita em relação ao trabalho realizado pelo Município para incentivar essas empresas a participarem, porém na sua fala percebeu-se um ponto um pouco controverso em relação à não realização de licitações exclusivas pelo motivo de não haver empresas do ramo no

Município. Essa resposta não foi muito fundamentada nem muito convincente, já que este estudo se deu a partir de empresas de praticamente todos os ramos de atividade que participam das licitações.

4.5 MODALIDADE DE LICITAÇÃO EM QUE HÁ MAIOR PARTICIPAÇÃO DE ME's E EPP's

Segundo a Lei nº 8666/1993, as modalidades de licitação são: Concorrência, Tomada de preços, Convite, Concurso e Leilão, além da modalidade pregão, a qual está presente na Lei nº 10.520/2002 que foram explicadas no referencial teórico do presente estudo.

Sobre as modalidades, foram feitos questionamentos à Secretaria Municipal da Fazenda, a fim de verificar se as ME's e EPP's participam ativamente em todas as modalidades e em qual dessas modalidades há uma maior participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte no Município de Sant'Ana do Livramento.

O setor de Licitações da Secretaria Municipal da Fazenda forneceu para esta pesquisa dados numéricos em relação à participação das ME's e EPP's nas Licitações do Município e em entrevista com a responsável pelo setor, foram relatadas opiniões e maiores detalhes em relação ao assunto. Quando questionada sobre a participação efetiva das ME's e EPP's nas Licitações do Município e sobre a modalidade em que há uma maior participação, a entrevistada identificada como (E18), relatou:

A participação das ME's e EPP's nos processos licitatórios em todas as modalidades é frequente, é boa. O que pode se observar é que na modalidade Pregão a participação de ME's e EPP's é maior e na modalidade Pregão Eletrônico é maior no geral, em número de empresas, até pelo processo que facilita para as empresas. Então, por conseguinte, é maior o número de ME's e EPP's, não por uma facilidade em termos de documentação, mas sim pelo processo mesmo, que é eletrônico, que foi criado para facilitar um número maior de participação de empresas (RESPONDENTE E18).

O respondente E18 relatou que as ME's e EPP's participam em todas as modalidades de Licitação, mas que no Pregão tanto no eletrônico como no presencial, existe uma maior participação dessas empresas pela facilidade do procedimento, o que foi confirmado pelos dados numéricos fornecidos pelo setor de Licitações. A entrevistada ressaltou que eles têm esse controle em números por modalidade de Licitação para fins de verificação da efetiva participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nos certames licitatórios.

Segundo Alexandrino e Paulo (2011), a modalidade Pregão traz vantagens para a Administração Pública e para as empresas, pois é célere, econômico e o valor final do contrato geralmente é mais vantajoso em relação às outras modalidades de Licitação. Além disso, o Pregão importa-se tanto com a quantidade, tanto com a qualidade, o que traz benefícios (MAZZA, 2013), diferentemente de algumas das outras modalidades.

Percebeu-se através dos dados disponibilizados pela Secretaria Municipal da Fazenda, que o pregão é a modalidade mais utilizada pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e um dos motivos para essa preferência é o procedimento inverso que dá celeridade ao procedimento.

O quadro abaixo demonstra em valores a participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações.

Quadro 2 - Modalidade de licitação em que há maior participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

MODALIDADE	NÚMERO DE ME'S E EPP'S EM 2012	NÚMERO DE ME'S E EPP'S EM 2013
Concorrência	47	39
Tomada de preços	2	0
Convite	20	26
Pregão	48	56

Fonte: Elaborado pela autora

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Licitações são procedimentos formais que se baseiam no princípio da isonomia e através delas, o Poder Público seleciona a proposta mais conveniente à Administração, porém com o passar do tempo ocorreram mudanças na percepção desse certame, o qual deixou de ser visto apenas como um mero procedimento administrativo, para ser percebido como um instrumento de desenvolvimento para o Município em que são realizadas (BADAREL, 2011). Para que isso aconteça, a participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais nas licitações é de suma importância, pois movimenta a economia local, gerando mais empregos e renda para o Município.

Como existem diferenças entre as empresas participantes dos certames licitatórios quanto à estrutura, às condições financeiras e o porte, a Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno porte) estabeleceu benefícios legais nas Licitações às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, tendo em vista que essas não têm condições de concorrer com as grandes empresas de maneira justa e igualitária.

Como esta pesquisa foi realizada com as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte que participaram das Licitações nos anos de 2012 e 2013, adotou-se a legislação vigente naquele período para dar embasamento a este estudo. A legislação utilizada nesta pesquisa foi a Lei Complementar nº 123/2006, porém para fins de atualização, foram incluídas neste estudo as modificações trazidas pela Lei Complementar nº 147/2014, pois esta alterou a redação e revogou vários artigos do capítulo V da Lei Complementar nº 123/2006 que é sobre o acesso das ME's e EPP's aos mercados, ou seja, sobre a participação delas nas Licitações.

Para aplicação deste estudo foram realizadas entrevistas com os microempresários de Sant'Ana do Livramento e com a Secretaria Municipal da Fazenda e a partir da análise dos dados foi possível dar cumprimento aos objetivos desta pesquisa, bem como conhecer um pouco mais sobre a realidade das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte que participam das Licitações no Município de Sant'Ana do Livramento. Além disso, conseguiu-se com esta pesquisa, analisar quais as vantagens e dificuldades que essas empresas encontram nos certames licitatórios e qual a visão da Secretaria Municipal da Fazenda em relação à participação das ME's e EPP's nas Licitações de Sant'Ana do Livramento.

Pode-se perceber que a participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações Municipais é efetiva e em grande número e que a modalidade, na qual há uma

maior participação delas, é o Pregão, pois ele oferece tanto para as empresas, quanto para a Administração, diversas vantagens. Apesar disso, constatou-se que a participação dessas empresas poderia ser ainda maior, segundo a Secretaria Municipal da Fazenda, já que existem muitas empresas no Município enquadradas como ME's e EPP's. Em relação aos incentivos à participação das ME's e EPP's, a Secretaria Municipal da Fazenda realizou nos últimos anos um trabalho de informação e orientação sobre as Licitações, em que as pequenas empresas tiveram um espaço especial.

Foram abordadas neste estudo as vantagens e dificuldades encontradas pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações. Com relação às vantagens, foram realizados questionamentos aos microempresários e à Secretaria Municipal da Fazenda, a fim de verificar se os direitos e prioridades que a Lei Complementar nº 123/2006 traz em seu capítulo, chamado do acesso aos mercados, têm sido disponibilizados a essas empresas nas Licitações municipais. A primeira vantagem abordada foi quanto à comprovação da regularidade fiscal. Sobre o tema, alguns microempresários relataram que o Município disponibiliza essa vantagem e que já vivenciaram em suas empresas essa situação, outros a conheciam, mas não a consideram como algo que traga benefícios às pequenas empresas e alguns relataram o desconhecimento da vantagem e o não cumprimento pelo Município de Sant'Ana do Livramento.

Outra vantagem em estudo é o empate ficto, sobre o qual todos os respondentes mostraram ter conhecimento. Pode-se depreender através dos relatos dos microempresários, que o Município de Sant'Ana do Livramento oportuniza essa vantagem às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, porém as opiniões sobre a ela são diferentes, contudo a maioria dos microempresários considera a vantagem muito benéfica para as pequenas empresas e dizem já a terem utilizado. Sobre o empate ficto pode ser percebido que Município de Sant'Ana do Livramento disponibiliza esse benefício a elas.

Também questionou-se aos respondentes sobre a cédula de crédito microempresarial, outra vantagem trazida pela Lei Complementar nº 123/2006, e quanto a isso, somente um dos respondentes tinha conhecimento sobre o título de crédito apesar de nunca o ter utilizado. Os demais desconheciam totalmente e relatam nunca terem sido informados a respeito. Alguns acharam a cédula interessante, já que o Município atrasa muito o pagamento, porém acreditam que seja oneroso e demorado por depender de ter que entrar na justiça, já outros relataram que

pode ser uma chance para as pequenas empresas que têm de cumprir com os contratos sem ter recebido o pagamento.

Quanto às vantagens, a posição da responsável pelo setor de Licitações da Secretaria Municipal da Fazenda é que existe no edital das Licitações do Município, um capítulo informando as vantagens que as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte possuem nas Licitações, de acordo com a Lei Complementar nº 123/2006 e que é dado cumprimento a essa Lei. Dessa forma, no tocante à análise realizada sobre as vantagens às ME's e EPP's nas Licitações, pode-se constatar que talvez exista uma falta de comunicação entre a Secretaria Municipal da Fazenda e as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte ou uma falta de interesse por parte das empresas em fazer uma leitura completa do edital, pois muitos microempresários acreditam que seja dever exclusivo da Administração passar as informações para as empresas.

Relativamente às dificuldades apresentadas pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações, os microempresários relataram terem passado por dificuldades diferentes das que foram citadas conforme dados do Sebrae no referencial teórico deste estudo. Eles colocaram que as dificuldades hoje são outras, pois aquelas colocadas pelo Sebrae já foram superadas pelas ME's e EPP's do Município. As que eles encontraram atualmente foram: o mau pagamento por parte da Administração Municipal e em consequência disso, o descumprimento contratual, situação que foi confirmada por todos os microempresários entrevistados. As Microempresas e Empresas de Pequeno Porte sentem dificuldades em manter contratos sem o pagamento, pois para isso elas têm que ter uma estrutura e boas condições financeiras.

A Secretaria Municipal da Fazenda também citou essa como uma dificuldade que eles perceberam que as ME's e EPP's encontram, porém de outra maneira, mencionando que as empresas não têm estrutura para manter os contratos caso ocorra um atraso no pagamento. O problema é que essa situação vem se repetindo, o que acaba prejudicando as pequenas empresas, que se endividam e vão até mesmo à falência devido a esse atraso.

Outra dificuldade relatada pelas empresas foi a falta de especificações técnicas do objeto no edital, situação que poderia ser resolvida se quem elabora essa parte do edital descrevesse melhor o objeto licitado e se houvesse um padrão de medidas, principalmente para aquelas empresas de confecção e fabricação. Os prazos para a entrega dos objetos licitados e os prazos de entrega da relação de documentos foi também uma dificuldade

encontrada pelas pequenas empresas. Quanto à entrega da documentação e a grande burocracia existente, a Secretaria Municipal da Fazenda alegou como impossível de ser modificada, pois é regulamentada por uma Lei. Porém, em relação aos prazos para entrega do objeto licitado, em alguns objetos como obras de engenharia e fabricação de roupas e uniformes, poderiam ser mais bem estipulados, já que são casos que dependem de pessoas, de máquinas, de fornecedores e de vários outros fatores que influenciam na fabricação.

Além dessas, outra importante dificuldade percebida pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte foi a concorrência com grandes empresas, já que essas têm experiência nos certames licitatórios, possuem pessoas especializadas e têm poder de baixar muito os preços, já que produzem e vendem em grandes quantidades, fazendo com que as pequenas empresas não consigam competir com elas.

Sobre as dificuldades que essas empresas encontram nos procedimentos licitatórios, a Secretaria Municipal da Fazenda corroborou em vários aspectos com o que foi relatado pelas empresas, porém uma dificuldade ressaltada por ela foi que, apesar das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte já terem a sua participação consolidada nas Licitações e já estarem adaptadas ao certame, ainda necessitam realizar uma análise de risco antes de baixarem tanto os seus preços no momento do certame, para depois não ficarem no prejuízo ou obtendo um lucro mínimo. A responsável pelo setor de Licitações da Secretaria Municipal da Fazenda esclareceu que o Município de Sant'Ana do Livramento vem oportunizando as vantagens legais às ME's e EPP's, bem como incentivando-as a participarem.

Ficou claro neste estudo que existiram opiniões divergentes tanto em relação às vantagens, quanto às dificuldades entre as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, bem como se forem comparadas aos relatos do Órgão Público que realiza as Licitações. Quanto às empresas, é de suma importância frisar que em cada uma existe um gestor, que administra e que participa das licitações, e apesar deste estudo tratar apenas de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, não podem ser feitas generalizações quando se trata de pessoas, já que são elas que escolhem a Licitação de que irão participar, que se informam em relação ao procedimento, que leem ou deixam de ler os editais e que no momento do certame, vão ao órgão público participar e dar as suas propostas. Elas possuem comportamentos diferentes e por essa razão, algumas delas percebem dificuldades diferentes das demais, também porque nesta pesquisa foram entrevistadas empresas de diversos ramos de atividade.

Quanto às vantagens, alguns microempresários disseram serem cumpridas no Município, outros negaram o cumprimento, alguns acreditam que sejam benéficas para as pequenas empresas, outros não e a Secretaria Municipal da Fazenda diz que dá cumprimento à Lei. Assim não é possível afirmar que os direitos que as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte possuem estão sendo cumpridos em sua totalidade, mas sim que a partir das entrevistas acredita-se que em grande parte têm sido oportunizados.

Dessa forma, o que se pode concluir é que alguns microempresários participam das licitações ativamente, fazem uma leitura do edital, se interessam, sabem dos seus direitos e utilizam-se deles, enquanto outros deixam para organizar tudo no último momento, não leem os editais e participam somente pensando no valor total do contrato.

A partir do ano 2014, com a criação da Lei Complementar nº 147/2014, muitas das regras quanto à participação e os direitos das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações foram modificadas. Essa nova legislação fez com que algumas regras que antes eram faculdades, passem a ser obrigаторiedades. A imposição fará que o Município tenha que cumprir a Lei e assim algumas dificuldades como o não recebimento de benefícios legais deixarão de existir nas próximas Licitações

Do ponto de vista acadêmico, pode-se dizer que existem diversos trabalhos sobre licitações, porém estes assuntos são abordados, na maioria das vezes, de formas isoladas e não estabelecendo uma relação com as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nem relacionando com a Administração. Pode-se dizer que este trabalho contribui para informar os direitos e prioridades que as pequenas empresas têm nos certames licitatórios, a fim de que essas vejam as licitações como uma oportunidade de crescimento e desenvolvimento. Ressalta-se que os resultados deste estudo não podem ser generalizados e que ele tem o propósito de instigar outros estudos relacionados à participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19.ed. São Paulo: Método, 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BADAREL, Evandro Meira. **Licitação como instrumento de política pública de desenvolvimento regional**. 2011. Dissertação de Mestrado (Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas) - Fundação Getulio Vargas, 2011. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9241/Disserta%C3%A7%C3%A3oFGV-EvandroMeiraBaradel.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 7 jun. 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011. Tradução de: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 mai. 2014.

_____. **Decreto n. 5450**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, 31 mai. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 16 jun. 2014.

_____. **Emenda Constitucional n. 42**, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, 19 dez. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. **Lei Complementar n.123**, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, 14 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 30 mai. 2014.

_____. **Lei Complementar n. 139**, de 10 de novembro de 2011. Altera dispositivos da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências. Brasília, 14 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp139.htm>. Acesso em: 13 jun. 2014.

_____. **Lei n. 147**, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Brasília, 7 ago. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp147.htm>. Acesso em: 24 jan. 2015.

_____. **Lei n. 8666**, 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. Brasília, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em 30 mai. 2014.

_____. **Lei n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 14 jun.2014.

_____. **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. Brasília, 17 jul. 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm>>. Acesso em: 27 mai. 2014.

_____. **Lei n. 12.349**, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis n.ºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei n.º 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, 15 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm>. Acesso em: 16 jun. 2014.

CARVALHO, Daniela Gomes de. **Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional**: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. (Universidade de Brasília) Brasília: IPEA (Instituto de pesquisa econômica aplicada) planejamento e políticas públicas | ppp| n. 32 | jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/12/14>>. Acesso em: 7 jun. 2014.

CERINO, Pedro de Jesus. **Micro e pequenas empresas e as compras governamentais:** Uma abordagem sobre a aplicação do capítulo V da lei 123/06 no Brasil e em Roraima. Dissertação de Mestrado (Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia) – Porto Alegre: Lume UFRGS, 2009. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/18874>>. Acesso em: 8 jun. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 25. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DORNELAS, José Carlos Assis. **Empreendedorismo:** transformando ideias em negócios. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - CELIC. Subsecretaria da Administração Central de Licitações. **Programa Fornecer é referência nacional em compras públicas.** Disponível em:<<http://www.celic.rs.gov.br/index.php?menu=noticia&cod=24&codNotic=172>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **O Município Contratando com a Micro e Pequena Empresa:** o estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia dos municípios. Brasília: SEBRAE, 2009.

_____. Jorge Ulisses Jacoby. **Como Comprar da Micro e Pequena Empresa:** Tutorial de compras do sistema Sebrae. Brasília: SEBRAE, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4.ed. São Paulo: Atlas S.A, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 14.ed.São Paulo: Dialética, 2010.

KAUARK, Fabiana da Silva; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia de Pesquisa:** Um guia prático. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo.** 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PEREIRA JÚNIOR, Miguel Armando. **O tratamento diferenciado e favorecido concedido às microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas**. Monografia (Universidade Federal de Santa Catarina. Curso de Graduação em Direito, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito) – E-GOV UFSC, 2009. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-tratamento-diferenciado-e-favorecido-concedido-%C3%A0s-microempresas-e-empresas-de-pequeno-por>>. Acesso em: 27 jun. 2014.

RAMOS, André Luiz Santa Cruz. **Direito Empresarial Esquematizado**. 2.ed. São Paulo: Método, 2012.

REQUIÃO, Rubens Edmundo. **Curso de Direito Comercial**. 32.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. 3.ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Licitações e o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte**. Curitiba: Juruá, 2011.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Inovação e sustentabilidade: Bases para o futuro dos pequenos negócios**. 2012. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/inovacao_sustentabilidade.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SKAF, Paulo. **Políticas Públicas: As micro e pequenas empresas e as compras governamentais**. São Paulo: SEBRAE SP. 2005. Disponível em: <http://www.cqgp.sp.gov.br/gt_licitacoes/publicacoes/compras_governamentais.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2014.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

ENTREVISTA COM OS MICROEMPREENDEDORES QUE PARTICIPAM DAS LICITAÇÕES NO MUNICÍPIO DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO

Perguntas para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte:

PERGUNTAS PARA CARACTERIZAÇÃO DO PERFIL DOS MICROEMPREENDEDORES:

1. Quantos funcionários sua empresa tem?
2. Qual o seu cargo na empresa?
3. Há quanto tempo sua empresa está no mercado?
4. Qual o ramo de atividade que a empresa trabalha?
5. Que tipo de serviço a empresa presta? Ou que tipo de produto comercializa/produz?

PERGUNTAS RELATIVAS À PESQUISA:

1. A empresa já venceu uma Licitação nos últimos anos?
2. A empresa considera-se satisfeita em relação às Licitações?
3. A empresa estava preparada para vender para o Governo?
5. Quais as dificuldades encontradas na venda para o Governo? A empresa conseguiu cumprir com o contrato e com os prazos de entrega?
7. O Governo Municipal é bom pagador?
8. Quais as vantagens para a ME ou EPP em participar das Licitações do Município? Vale a pena em questões financeiras?
9. Quais as dificuldades encontradas em vencer uma Licitação?
10. Já participou de Licitações realizadas exclusivamente para ME's e EPP's em Sant'Ana do Livramento? Essas Licitações são bem divulgadas?
11. São oportunizados incentivos fiscais, financeiros e creditícios às ME's e EPP's em Sant'Ana do Livramento?

Perguntas para a Secretaria Municipal da Fazenda:

1. Qual a participação em cada modalidade de Licitação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais nos anos de 2012 e 2013? Por que esse tipo de Licitação tem uma participação maior de ME's e EPP's?
2. São realizadas Licitações exclusivas para ME's e EPP's em Sant'Ana do Livramento?
3. Quais as vantagens que são oferecidas nos editais de Licitação para a participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte?
4. Quais as dificuldades apresentadas pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte na participação das Licitações públicas?
5. Quais as ações são realizadas pelo Município de Sant'Ana do Livramento na busca da participação das ME's e EPP's?
6. Os editais estão preparados para a participação das ME's e EPP's?