



**Universidade de Brasília - UNB**  
**Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade,**  
**Ciência da Informação e Documentação - FACE**  
**Programa de Pós-graduação em Administração - PPGA**  
**Especialização em Gestão de Programas e Projetos Educacionais do FNDE**

**O Papel das Compras Governamentais no Desenvolvimento das  
Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Contratações Públicas**

**ERIVAN FERNANDES DE SENA MASERA**

**Brasília – DF**

**2008**

**ERIVAN FERNANDES DE SENA MASERA**

**O Papel das Compras Governamentais no Desenvolvimento das Microempresas e  
Empresas de Pequeno Porte nas Contratações Públicas**

Monografia apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração (PPGA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação – FACE, da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Gestão de Programas e Projetos Educacionais do FNDE.

Orientador: Moisés Villamil Balestro

**Brasília – DF**

**2008**

**FICHA DE AVALIAÇÃO DE MONOGRAFIA DE CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU**

**Curso: Gestão de Programas e Projetos Educacionais - FNDE**

**Aluno: Erivan Fernandes de Sena Maserá**

**Título da Monografia: O Papel das Compras Governamentais no Desenvolvimento das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Contratações Públicas**

Atesto que avaliei a versão final da monografia acima indicada, entregue pela autora ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) em versão eletrônica, e que o meu parecer é o seguinte:

APROVAR a monografia com menção \_\_\_\_\_

REPROVAR a monografia com menção \_\_\_\_\_

Brasília, de dezembro de 2008.

Orientador: Moisés Villamil Balestro

\_\_\_\_\_  
Assinatura

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Moisés por toda sua atenção, sabedoria, paciência e apoio.

Aos colegas: Luiz Augusto Lucinda, Garibaldi José Cordeiro de Albuquerque, Ronaldo Bezerra Leite, que colaboraram com as informações necessárias a este estudo; Ricardo Monteiro dos Santos e Márcia Molina Rodrigues, pelo companheirismo incondicional, compreensão e ajuda em cada parte desta Monografia.

Aos meus familiares, em especial minha querida mãe “Lili” (in memoriam) pelo amor e por tudo que nos deixou como exemplo de vida e de mulher guerreira.

Ao meu esposo Orestes, minhas filhas Giovanna e Carolina, pelo apoio que me deram para que não desistisse no meio do caminho e terem acreditado no meu potencial.

## RESUMO

Esta Monografia tem como objetivo demonstrar o papel das compras governamentais para fortalecer as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Mpes), procura diagnosticar o que a administração pública vem fazendo para fomentar o desenvolvimento dessas empresas e analisa os elementos da legislação (LC nº. 123, de 14/12/2006 e Decreto Federal nº 6.204, de 05/09/2007) se estão alinhados com as políticas das compras governamentais no que se referem à inserção das Mpes nos processos licitatórios.

O trabalho utiliza uma abordagem de Peter Evans para entender o lugar desta legislação no contexto econômico do país.

**Palavras-chave:** Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Fortalecer. Fomentar. Desenvolvimento. Política das Compras Governamentais. Lei Complementar nº. 123/2006. Decreto Federal nº. 6.204/2007. Processos Licitatórios.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Gráfico 1 – Número de processos e valor das compras, considerando todos os tipos de bens e serviços – Janeiro a Agosto de 2007 ..... 52
- Gráfico 2 – Números de processos e valor das compras, considerando apenas os bens e serviços comuns – Janeiro a Agosto de 2007 ..... 53
- Gráfico 3 – Evolução das compras de bens e serviços comuns por pregão eletrônico, segundo o número de processos – 2002 a 2007..... 54
- Gráfico 4 – Evolução do número de fornecedores cadastrados por tipo de empresa – 2002 a 2007 ..... 54
- Gráfico 5 - Evolução das compras de bens e serviços comuns por Pregão eletrônico, segundo o valor - 2002 a 2007 ..... 55
- Gráfico 6 – Evolução da participação das Mpes no número de itens de compra por pregão eletrônico – 2002 a 2007 ..... 56
- Gráfico 7 – Evolução da participação das Mpes no valor das compras por pregão eletrônico – 2002 a 2007 ..... 57

## LISTA DE SIGLAS E ABREVEATURAS

ASBL - Liga da Pequena Empresa Americana ("The American Small Business League")  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CEFTRU – Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe  
CETEB - Centro de Ensino Tecnológico de Brasília  
CNI – Confederação Nacional da Indústria  
COMPRASNET - Compras do Governo Federal – Comprasnet  
CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária  
COPPE – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia  
DAMPI – Departamento de Assistência à Média e Pequena Indústria  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FGV - Fundação Getúlio Vargas  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial  
INPES – Instituto Nacional de Saúde  
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MEC - Ministério da Educação  
MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MPE's - Microempresas e Empresas de Pequeno Porte  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OSB – Escritório da Pequena Empresa ("Office of Small Business")  
PDTI - Plano Diretor de Tecnologia da Informação  
PIB - Produto Interno Bruto  
PROINFO - Programa Informática na Escola  
PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens  
RAC - Regulamento de Avaliação da Conformidade  
SBA - Administração de Pequenas Empresas dos Estados Unidos ("The U.S. Small Business Administration")  
SDPA - Administração de Pequenas Fábricas Ligadas à Defesa ("Small Defense Plants Administration")  
SEB - Secretaria de Educação Básica  
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
SEED – Secretaria de Educação a Distância  
SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores  
SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação  
SME - Agência da Pequena e Média Empresa ("Small and Medium Enterprise Agency")  
SWPC - Corporação de Pequenas Fábricas de Material Bélico ("Smaller War Plants Corporation")

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução</b> .....	9
<b>2 Referencial Teórico</b> .....	11
2.1 Características do Estado Desenvolvimentista .....	11
2.2 Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Mpes): Descrição e Conceito.....	13
2.3 Aspectos Legais do Papel das Compras Governamentais nas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Mpes) .....	22
<b>3 Método</b> .....	50
3.1 Coletas de Dados .....	50
3.2 Análises de Dados .....	50
<b>4 Análises dos Dados</b> .....	52
<b>5 Conclusão</b> .....	68
<b>Referências</b> .....	71
<b>Anexo</b> .....	73

## 1 INTRODUÇÃO

O principal objetivo desta Monografia é demonstrar o papel das compras governamentais para favorecer o desenvolvimento e fortalecimento das Microempresas (MP) e Empresas de Pequeno Porte (EPP).

A aquisição de bens e serviços na Administração Pública tem sido objeto dos mais variados questionamentos e discussões. Os motivos que fundamentam tal discussão são: o grande valor envolvido nas contratações efetuadas pelo setor público, tanto em obras quanto em bens e serviços, e o interesse daqueles que se situam no outro pólo, o de prestador de serviços para a Administração Pública.

As obras, serviços, compras e alienações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, englobando os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente, devem ser contratados mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

O segmento das Microempresas e Pequenas Empresas são um dos principais pilares de sustentação da economia nacional, tanto pelo número de estabelecimentos e desconcentração geográfica, quanto pela sua capacidade de gerar empregos. Ainda que reconhecida sua importância socioeconômica, este segmento encontra sérios obstáculos ao seu crescimento, sustentabilidade e competitividade.

Cabe ressaltar que o mercado de crédito impõe muitas exigências para a viabilidade e sustentabilidade das microempresas e pequenas empresas, que por vezes levam ao asfixiamento econômico-financeiro e são responsáveis pelo encerramento das atividades de inúmeras empresas. O alcance destas exigências pressupõe a adaptação de instrumentos e a criação de ambientes institucionais favoráveis.

A formação das micro e pequenas empresas têm inúmeras funções, dentre estas podemos dizer que elas proporcionam oportunidades para que as iniciativas individuais se desenvolvam, assegurando o sucesso dos empreendimentos menores, garantindo, portanto, a criação de novos empregos, a geração de riquezas, enfim, a dinamização da economia como um todo.

A presença dessas empresas é passível de justificação, tendo em vista que empresas desse porte permitem a economia de capitais, absorve mão-de-obra não qualificada e minimiza migrações inter-regionais, criando um melhor equilíbrio entre regiões. Além disso, tem outro aspecto muito importante, é o fato de que as empresas de menor porte colaboram na descentralização de decisões, possibilitando uma melhor distribuição da produção industrial, e chega a representar uma eficiente arma contra o desemprego, pois em sua quase totalidade, elas são grandes geradoras de renda.

É importante ressaltar, também, segundo FERRARI *apud* BATALHA (1990), que a flexibilidade das Pequenas e Micro Empresas, aliada à sua natural predisposição para inovações, permite que elas sejam agentes de mudanças, ocasionando o aparecimento de novos serviços e produtos.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Características do Estado Desenvolvimentista**

- Expansão da relação capitalista de produção e simultânea integração com específicas características e condições da formação social;

- Regulação das variáveis ligadas ao comércio internacional, proteção da economia nacional e produção direta em setores que requeriam concentração de capital, tais como: infra-estrutura e insumos básicos;

- Introdução de referências históricas sobre a forma capitalista do estado brasileiro como um ponto de partida para uma análise do seu envolvimento com grupos sociais e outras variáveis que também tem influência na implementação dos projetos de desenvolvimento;

- Industrialização como principal caminho para superar o atraso e subdesenvolvimento;

- Superação dos problemas econômicos estruturais e alianças com grupos sociais em busca de apoio e participação conjunta nos programas e projetos.

- No período desenvolvimentista, as políticas de promoção de pólos de desenvolvimento tinham como pressuposto a necessidade de sustentação de grandes projetos industriais, capazes de beneficiar-se de economias de escala significativas vinculadas ao padrão de produção fordista tradicional.

- O ônus desse modelo de intervenção sobre a capacidade fiscal e financeira do Estado, os resultados pontuais dos projetos industriais fomentados e as indicações de que importantes transformações atingiam o paradigma produtivo vigente estabeleceram novos marcos para as políticas de desenvolvimento regional e o papel do Estado no desenvolvimento econômico.

- Emergências de sistemas de produção mais flexíveis, baseadas no estabelecimento de redes de fornecimento e colaboração, requeriam formas originais de intervenção do poder público, ainda não suficientemente claras diante da velocidade das mudanças e do curto espaço de tempo decorrido desde o seu início.

- Construção de um aparato de regulação econômica e por diretrizes de modernização e integração competitiva.

- Os elevados índices de desemprego e a crescente concentração de renda observada, por sua vez, indicavam também a necessidade de avançar na formulação de estratégias de desenvolvimento integradas, onde o Estado desempenharia um papel de grande relevância. Generalizava-se o entendimento de que os princípios fundamentais de um novo modelo incluíam a mobilização social, a busca de maiores níveis de equidade e a criação de um entorno empresarial que oferecesse condições propícias aos investidores, valorizando-se as condições locais e incorporando-se diretrizes derivadas do conceito de capital social.

- Relevância às habilidades relacionadas à qualificação da mão-de-obra e à capacidade de estabelecer vínculos de parceria e cooperação, o que se associa às transformações observadas no paradigma fordista e às novas exigências vinculadas à utilização da microeletrônica e das tecnologias da informação, que sustentam processos produtivos e organizacionais mais flexíveis e destacam ações dirigidas à promoção de pequenos empreendimentos intensivos em conhecimento, ao apoio à formação de redes e à consolidação de aglomerados produtivos locais.

- Preocupações com o desenvolvimento local e disseminação da visão da indústria como parte de uma rede de atividades mais ampla, o que se coaduna com a intensificação dos processos de desverticalização produtiva e a conseqüente necessidade de integrar atividades externas associadas à produção industrial propriamente dita.

- Amplia-se o leque de condições de suporte ao desenvolvimento e, a rigor, o próprio entendimento do conceito de desenvolvimento. Como conseqüência, modifica-se também o escopo de intervenção do poder público no sentido de fortalecer esse processo.

- Mudança no papel do Estado: de regulador da ação e da interação social à condição de mobilizador de capital.

Evans (2004) <sup>1</sup> formula dois importantes conceitos, que se constituem em conjunto, na chave para o desenvolvimento:

O primeiro denominado autonomia refere-se à habilidade estatal de formular projetos coletivos, que se sobrepõem aos interesses individuais perseguidos pelos dirigentes públicos. Esse conceito associa-se a uma estrutura burocrática eficiente e a um corpo técnico

---

<sup>1</sup> EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004 (Edição original: 1995).

qualificado, que compõem canais institucionalizados para a negociação contínua de objetivos e políticas públicas. Retratando a organização interna do Estado.

O segundo designado parceria (embeddedness) trata das relações que se estabelecem entre Estado e sociedade. Parte-se do suposto de que os Estados devem estar inseridos socialmente para serem eficientes, estabelecendo conexões sólidas com grupos sociais através do compartilhamento de projetos de transformação.

Essas dimensões associadas são tidas como imprescindíveis para o êxito da intervenção pública no processo de desenvolvimento.

## **2.2 Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Mpes): Descrição e Conceito**

### **2.2.1 Definição**

Antes de se definir o que são as micro e pequenas empresas é imprescindível entender o que é “empresa”.

O Artigo 6º da Lei N.º. 137, de 10/09/1962 definem empresa como toda organização de natureza civil ou mercantil destinada à exploração por pessoa física ou jurídica de qualquer atividade com fins lucrativos. Empresa é uma organização de atividade econômica. De forma bastante genérica, uma empresa é uma pessoa ou um grupo de pessoas que buscam atingir um objetivo comum, utilizando recursos materiais, financeiros e humanos.

Em todo o mundo, as empresas ainda podem ser classificadas em função dos quantitativos de empregados, faturamento, patrimônio e capital, elementos usados isoladamente ou em conjunto.

No Brasil a classificação em micros, pequenas, médias e grandes empresas são feitas através de critérios que são utilizados para identificar o porte de uma empresa, tais como: número de empregados, volume de faturamento/receita anual, patrimônio, número de estabelecimentos existentes etc., critérios esses adotados por órgãos governamentais (IBGE, Receita Federal, SEBRAE), bancos, entidades de classes, entre outros. É importante destacar que o enquadramento de uma empresa como pequena, média ou grande é inevitável nos dias de hoje, já que isenção de impostos, obtenção de créditos, registros, incentivos, etc. acontecem em função do porte da empresa.

### 2.2.2 Importância para a Economia Nacional

Um estudo realizado pelo CETEB<sup>2</sup> mostra que, historicamente, o desenvolvimento das pequenas e médias empresas foi marcado pela necessidade de absorção de mão-de-obra no pós-guerra e de reconstrução dos países mais afetados, devido as suas características de agilidade e capacidade de adaptação. Apesar de alguns períodos de declínio, ainda hoje se registra um aumento substancial do número de empregados nas pequenas e médias empresas com relação ao total da força de trabalho, evidenciando uma tendência generalizada de aumento do número de empresas de pequeno e médio porte em todo o mundo.

Pesquisas realizadas pelo CNI/DAMPI<sup>3</sup> constataram que nos países em desenvolvimento, a presença das pequenas empresas é passível de justificação, tendo em vista que empresas desse porte permitem a economia de capitais, absorve mão-de-obra não qualificada e minimiza migrações inter-regionais, criando um melhor equilíbrio entre regiões. Além disso, tem outro aspecto muito importante, é o fato de que as empresas de menor porte colaboram na descentralização de decisões, possibilitando uma melhor distribuição da produção industrial, e chega a representar uma eficiente arma contra o desemprego, pois em sua quase totalidade, elas são grandes geradoras de renda.

De acordo com Hull<sup>4</sup>, essas empresas oferecem também, uma grande parcela dos trabalhos disponíveis para mulheres, imigrantes recentes de áreas rurais, e também para os jovens, através de atividades produtivas de bens e serviços para as populações mais pobres ao mesmo tempo em que atendem às necessidades básicas a baixo custo e freqüentemente a crédito. Para ele essas empresas são consideradas mais eficientes no uso do capital e na mobilização de reservas, muitas vezes, chega a despertar o talento empreendedor de seus administradores, e, dependendo do nível de estudo e capacidade empreendedora, elas podem ainda, possibilitar outros recursos que de outra forma não poderiam ser utilizados por essas

---

<sup>2</sup> CETEB, Centro de Ensino Tecnológico de Brasília. A grande dimensão da pequena empresa: perspectivas de ação. Série idéias e propostas. Coordenador Flavio Ramos. Consultor Responsável, José Leite de Assis Fonseca. Brasília: Editora SEBRAE, 1995.

<sup>3</sup> CNI/DAMPI, Pequena e Média Indústria: Um enfoque nacional. Rio de Janeiro: CNI/DAMPI, 1976 idem

<sup>4</sup> HULL, Galen S. **A small business agenda: trends in a global economy**. London: University Press of America, 1986

peessoas. Nesse sentido, se tornam um elo vital para as empresas modernas, produzindo e distribuindo seus produtos acabados e/ou semi-acabados para revenda e exportação.

Pequenos negócios, muitas vezes conseguem alcançar sucesso por atender a mercados limitados ou especializados que não é atrativo para empresas maiores, isto porque para essas empresas, não compensa atuar nesses tipos de mercado, especialmente por não atender os seus objetivos.

Já nos países ricos, as pequenas empresas apresentam vantagens no fornecimento de produtos sob encomenda, e acumulam as funções de complementação de defesa contra situações monopolísticas em favor da democratização do produto.

### 2.2.3 Características

De acordo com Vidal <sup>5</sup>, são várias as características das pequenas e médias empresas, a começar pelo reduzido número de pessoas que ocupam postos diretivos, sendo comum essa tarefa ser desempenhada por uma única pessoa, isto é, a centralização de quase todos os assuntos e tomada de decisões na pessoa do dirigente principal. Outra característica é quanto ao volume mensal de operações e transações <sup>6</sup> se comparado às empresas de maior porte.

Existem outras características peculiares e até mesmo específicas de se caracterizar as pequenas e médias empresas, segundo os critérios adotados por Vidal<sup>7</sup>.

Para caracterizar as pequenas e médias empresas, o autor considera ainda, a relação entre a direção e a propriedade, ou seja, às vezes essas empresas pertencem a um único indivíduo, a famílias ou mesmo a pequenas sociedades comerciais, sem recorrerem ao mercado de capitais ou estarem vinculadas a grandes empresas ou a grupos financeiros, não possuindo administração especializada. A relação entre o empresário e a administração, muitas vezes é o próprio empreendedor que acumula as funções técnicas, administrativas, de

---

<sup>5</sup> VIDAL, Antonio G. R.. **Informática na Pequena e Média Empresa**. São Paulo, Pioneira: 1998.

<sup>6</sup> Entenda-se por volume de operações e transações a produção de bens ou serviços, compras, vendas, operações financeiras, quantidade e variedade de estoque, numero de clientes e fornecedores.

<sup>7</sup> Definição ampla para conter a imensa gama de aspectos pertinentes a uma pequena e média empresa, sem destacar qualquer método de classificação de empresas, por tamanho, quer quantitativos quer qualitativos, é o que diz Antonio Geraldo da Rocha Vidal (1995, p. 18).

gestão financeira e de vendas, entre outras características que podem se diferenciar dependendo do ramo e do tipo de atividade e administração, pode-se dizer que são características diferenciadas e peculiares (pessoais) para cada tipo de empreendimento.

Para Barros <sup>8</sup>, as características das Pequenas e Médias Empresas as justificam na economia e os pontos que garantem o seu espaço são, entre outros, a contribuição significativa na geração do produto nacional, a excelência na absorção de um grande contingente de mão-de-obra a baixo custo, a flexibilidade de localização, a capacidade de gerar uma classe empresarial nacional (através da absorção de uma tecnologia gerencial produzida em seu próprio ambiente), a possibilidade de atuação no comércio exterior e a ação complementar aos grandes empreendimentos.

#### **2.2.4 Classificações**

O primeiro aspecto a ser levado em consideração, diz respeito à dificuldade em classificá-las de forma precisa e pertinente. Após vários estudos técnicos a esse respeito, pode-se dizer que há vários critérios utilizados para essa classificação, e cada um conduz a uma definição diferenciada de categorias.

Segundo Frederico Robalinho de Barros <sup>9</sup>, a heterogeneidade de critérios de classificação deve-se, em parte, ao fato de que o conceito de pequena e média empresa se define em consonância com as condições gerais do país em que atuam. Isso significa dizer, que indústrias consideradas pequenas em alguns países, podem ser classificadas como médias em países menores e de baixo nível de desenvolvimento.

Do mesmo modo, uma situação semelhante pode ocorrer dentro de um país de grandes dimensões territoriais como o Brasil. Segundo Barros <sup>10</sup>, as distinções econômicas, sociais e regionais, apresentam características muito fortes, em razão da própria desigualdade regional existente.

---

<sup>8</sup> BARROS, Frederico R.; MODENESI, R.L. Pequenas e Médias Indústrias: Análise dos Problemas, Incentivos e suas contribuições ao desenvolvimento. Rio de Janeiro. IPEA/INPES, 1978.

<sup>9</sup> Cf. op. cit. 1978.

<sup>10</sup> id., 1978.

Nesse aspecto, vê-se que as pequenas e médias empresas do Sul e do Sudeste devem ser classificadas de forma diferente das pequenas e médias empresas da Região Norte e Nordeste do País, devido às condições econômicas, sociais e até culturais dessas regiões no que tange ao processo de administração e aplicação dos preceitos legais de classificação.

Gustavo Henrique de Faria Morelli <sup>11</sup> entende que apesar dos critérios de classificação disponíveis e tecnicamente apresentados neste sentido, deve-se dizer que eles são muitos e ao mesmo tempo variados. Morelli acredita que é possível separá-los em dois grupos: *os que se valem de variáveis qualitativas, e os que adotam variáveis quantitativas*.

Na classificação das variáveis qualitativas se encontram aquelas que dizem respeito, basicamente, à forma de administração e ao tipo de inserção no mercado, para tanto, se faz necessário observar os critérios de como elas processam:

...O acesso ao mercado de capitais e às inovações tecnológicas; a existência de divisão do trabalho especializado; o nível de especialização da mão-de-obra; a existência de relacionamento pessoal entre administrador, empregados e fornecedores; a existência de relações externas e internas do tipo essencialmente pessoal; a ausência de um sistema de informação para tomada de decisões; a forma e o grau de concorrência; o tipo de máquinas e ferramentas utilizadas; a caracterização da tecnologia adotada (tradicional ou moderna, nacional ou estrangeira, capital intensiva ou trabalho-intensivo); a existência de participação direta do proprietário no processo de produção, comercialização e/ou prestação de serviços e a falta de conhecimento e de utilização de modernas técnicas de administração. A maior barreira na adoção de critérios qualitativos de classificação, porém, é a dificuldade de sua efetiva constatação, devido ao fato de que essas variáveis, em sua maioria, baseiam-se em conceitos de difícil mensuração<sup>12</sup>.

Enquanto na classificação das variáveis quantitativas, se pode observar que normalmente elas têm origem em informações colhidas no registro contábil das empresas e nos censos econômicos. Nesse tipo de classificação, os ajustes acerca dos critérios quantitativos dessas variáveis mais comumente utilizadas são:

O volume de emprego; o investimento realizado (ativo - fixo); o faturamento; a potência instalada; a produtividade; o capital social; o patrimônio líquido e a participação no respectivo mercado. Os principais problemas no uso dessas

---

<sup>11</sup> MORELLI, Gustavo Henrique de Farias. Micro e Pequena Empresa: a necessidade de prioridade na política econômica, Série Estudos e Pesquisas. São Luiz: SEBRAE, 1994.

<sup>12</sup> id., 1994.

variáveis são a falta de um sistema contábil organizado nas pequenas empresas e a baixa precisão dos dados provenientes de levantamentos e censos econômicos<sup>13</sup>.

É importante salientar, que a maior controvérsia na definição de um conceito para esses tipos de empresas, reside, principalmente, na determinação de qual variável utilizar na conceituação, e não na fixação de parâmetros para a variável ou variáveis escolhidas. Atualmente, deve-se levar em consideração que além das pequenas e médias empresas, existe um grande número de micro empresas, o que dificulta e torna ainda mais complexa essa classificação.

Tecnicamente, os órgãos oficiais no Brasil especializados para o estudo desse tipo de empresas, normalmente se valem da classificação dessas variáveis, tomando-se como embasamento, as características peculiares que elas apresentam tais como: faturamento e mão-de-obra para as empresas nacionais.

No entanto, Henrique Rattner<sup>14</sup> critica as classificações que se baseiam no número de funcionários. Segundo ele, adotando-se este critério, está-se admitindo, implicitamente, a premissa de que esse fator (número de funcionários) é determinante da produtividade, e fundamental para a avaliação do desempenho da empresa, da indústria e da economia global.

Ele afirma ainda, que essa premissa pode não ser verdadeira, pois esse fator depende da composição orgânica do capital, e, caso isso não seja levado em consideração, incorre-se no risco de classificar em uma mesma categoria empresas altamente capital-intensivas e unidades artesanais mão-de-obra intensivas, sendo estas últimas muito comuns nas regiões interioranas de alguns estados brasileiros.

Também a classificação pelo faturamento ou lucro pode gerar distorções, uma vez que uma cifra numérica, por si só, não indica qual a estrutura empresarial e administrativa que foi necessária para consegui-la, e é um índice que varia enormemente, tratando-se de Brasil, tendo em vista, que a classificação dependerá do ramo de atuação e das políticas econômicas e sociais de cada Região.

---

<sup>13</sup> MORELLI, 1994.

<sup>14</sup> RATTNER, Henrique. (COOR) et al. Inovação Tecnológica e Acumulação de Capital na Pequena e Média Empresa. Vol. 1. São Paulo: EAESP/FGV, 1983

Infere-se, portanto, que não há um critério ideal para a classificação de empresas. Entretanto, para se chegar a uma definição coerente com relação ao tamanho das empresas, é necessário selecionar a variável de classificação que mais possa se adequar ao propósito classificatório e estabelecer parâmetros para essa variável.

Convém lembrar, o seguinte, para que essas distorções sejam minimizadas, é muito importante que a definição do sistema de classificação esteja de acordo com o objetivo a que ela se presta (estudo, fomento, etc.), além de considerar as diferenças nacionais, regionais e setoriais das empresas que se pretende classificar.

### **2.2.5 Funções**

Na opinião de Solomon <sup>15</sup> as pequenas empresas, no conjunto, desempenham muitas de suas funções mais importantes por via indireta ou, até mesmo, involuntariamente, pois segundo ele, elas absorvem os choques dos períodos de baixa e de incerteza na conjuntura econômica. Desempenham tarefas menos compensadoras (mas necessárias) na economia e assimilam a queda de resíduos provenientes das atividades de elevado risco. São justamente essas funções que levam as pequenas empresas em direção à baixa lucratividade e elevada mortalidade que lhe são características, e, ao mesmo tempo, protegem a lucratividade e o bem estar das empresas de grande porte.

Pode-se dizer também, que a formação das pequenas empresas, além dos pontos já mencionados, têm ainda inúmeras outras funções, nas quais destaca-se a que elas proporcionam também oportunidades para que as iniciativas individuais se desenvolvam, assegurando o sucesso dos empreendimentos menores, garantindo portanto, a criação de novos empregos, a geração de riquezas, enfim, a dinamização da economia como um todo é o que ensina Batalha <sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> SOLOMON, Steven, A Grande Importância da Pequena Empresa: a pequena empresa nos Estados Unidos, no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Editorial Nórdica, 1986.

<sup>16</sup> BATALHA, Mário Otávio; DEMORI, Flávio. A pequena e média indústria em Santa Catarina, Florianópolis: Ed. Da UFSC, 1990

E importante ressaltar, também, segundo Ferrari <sup>17</sup>, que a flexibilidade das Pequenas e Médias Empresas, aliada à sua natural predisposição para inovações, permite que elas sejam agentes de mudanças, ocasionando o aparecimento de novos serviços e produtos.

### **2.2.6 Principais dificuldades e problemas enfrentados**

Ao se analisar os possíveis problemas das PMEs em sua atuação no mercado, se pôde observar que estes são bastante comuns a todas, independentemente do porte da empresa.

Muitos dos problemas apresentados pelas pequenas e médias empresas brasileiras residem na própria estrutura instável da economia, e mesmo durante os períodos de estabilidade econômica, as empresas de pequeno e médio porte que atuam com importação e exportação, acaba encontrando dificuldades tais como a competitividade dos produtos em nível nacional e internacional, em razão das condições das políticas econômicas adotadas no País.

Nesse sentido, o desempenho das pequenas e médias empresas, é muito lento, pelo grau de dificuldades que elas enfrentam. Entre os problemas apresentados se encontram os entraves domésticos de infra-estrutura, tributação inadequada e instabilidade nas regras econômicas, fazendo com que parte de seus investimentos e finalidades, sejam desviadas de seu objetivo principal.

Há muito tempo se espera no Brasil, alterações na política macroeconômica neoliberal, para ampliar a capacidade de investimento do Estado e, assim, induzir o investimento privado promovendo a ampliação do emprego. Essa visão compreende taxas de juros domésticas bastante menores, mas não aborda a velocidade com a qual a redução deve ser feita e de que maneira.

Se houver mudanças nas políticas públicas para as pequenas e médias empresas, sem sombra de dúvidas, elas se transformariam numa perspectiva real da retomada do crescimento econômico do País. Essas questões têm sido um tema de debates e discussões em defesa das mudanças, chegando mesmo a um consenso por parte de quase todos os setores da sociedade,

---

<sup>17</sup> FERRARI *apud* BATALHA, Mário Otávio; DEMORI, Flávio. A pequena e média indústria em Santa Catarina, Florianópolis: Ed. Da UFSC, 1990.

embora em alguns pontos, ainda se observam significativas divergências sobre o caminho a ser perseguido.

Enquanto isso não acontece, milhares e milhares de pessoas vêm perdendo seus empregos e assim, se vê aumentado o crescimento da economia informal, bem como, de um considerável e relevante número de crescimento de ambulantes pelas ruas das grandes metrópoles.

Por outro lado, observa-se o crescimento nos números de abertura de pequenas e médias empresas que são registradas junto aos órgãos competentes, mas que na verdade não conseguem sobreviver mais do que dois anos, em face das inúmeras dificuldades que enfrentam para se manter atuando num mercado altamente competitivo.

Como se pode ver, essas enfrentam dificuldades significativas, que vai desde sua implantação, passando pela captação de recursos financeiros, e inúmeros outros fatores, como os encargos sociais, tributos, etc.

Uma pesquisa realizada em outubro de 1999, e aplicada pela Gerência de Planejamento de Estudos e Pesquisa do SEBRAE Nacional nas capitais dos Estados: Amazonas, Acre, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins, apontaram que as dificuldades enfrentadas pelas pequenas e médias empresas, ocorrem especialmente nos três primeiros anos de constituição, muito embora, a maioria delas não conseguem se manter atuando no mercado nacional, mais do que dois anos.

Esses resultados foram apresentados pelo SEBRAE Nacional com o título “Fatores Condicionantes e Taxa de Mortalidade de Empresas”.

Foi possível verificar, que nas empresas de menor porte, alguns problemas são considerados mais críticos, principalmente, naquelas que ficam localizadas em regiões fora do eixo Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

Quanto menor a empresa e a sua localização, maior tende a ser o número de problemas encontrados bem como a gravidade de cada um deles. Entretanto, convém destacar, que mesmo nas dificuldades decorrentes do ambiente, os problemas que muitas vezes independem

de decisões internas, os quais atingem tanto as grandes empresas quanto às pequenas, indistintamente, pesam mais sobre estas últimas.<sup>18</sup>

## **2.3 Aspectos Legais do Papel das Compras Governamentais das MPEs**

### **2.3.1 Avanços da Legislação brasileira nas licitações**

Segundo Lima (2007)<sup>19</sup>, a Lei Complementar nº. 123, sancionada em 14 de dezembro de 2006, estabeleceu novas regras que possibilitam um maior espaço e mais acesso das microempresas e empresas de pequeno porte às licitações públicas. As normas trazidas pelo novo Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte foram inspiradas em experiências internacionais de longos anos, com resultados positivos e seus problemas típicos. E o Brasil não precisará usar unicamente a criatividade, mas sim analisar a vasta experiência dos outros países, para saber como essas normas poderão ser adaptadas à sua realidade, a exemplo do que ocorreu com o pregão eletrônico, que foi implantado no ano de 2000 depois de estudadas as diversas falhas e os problemas do pioneiro "*Federal Acquisition Computer Network - FACNET*", sistema eletrônico unificado criado pelo Governo dos Estados Unidos em 1997.

Da mesma forma, no caso das regras de licitações relativas às pequenas empresas, era preciso despertar, não apenas para retirar o Brasil de um atraso de mais de 60 (sessenta) anos, mas também para tornar efetivas normas constitucionais e legais já existentes.

### **2.3.2 Estados Unidos - Primeiro país a criar regras de licitações voltadas às pequenas empresas ("*small business*")**

Em pesquisa realizada Lima (2007) verificou que nos Estados Unidos, durante Segunda Guerra Mundial (1939-1945), as pequenas empresas ficaram sem chances de

---

<sup>18</sup> BARROS, Frederico R.; MODENESI, R.L. Pequenas e Médias Indústrias: Análise dos Problemas, Incentivos e suas contribuições ao desenvolvimento. Rio de Janeiro. IPEA/INPES, 1978.

<sup>19</sup> LIMA, Jonas. **Licitações para pequenas empresas: novidade da década de 40**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1364, 27 mar. 2007.

competir com as grandes indústrias, que se voltavam para a guerra. Para resolver a situação e inserir as pequenas no mercado da guerra, foi criada em 1942 a "*Corporação de Pequenas Fábricas de Material Bélico*" ("*Smaller War Plants Corporation – SWPC*"), que já tratava da obtenção de contratos governamentais pelas pequenas empresas.

Com o fim da guerra, foi extinta a SWPC, sendo criado o "*Escritório da Pequena Empresa*" ("*Office of Small Business – OSB*"), do Departamento de Comércio. Logo em seguida, diante da Guerra da Coréia (1950-1953), foi criada a "*Administração de Pequenas Fábricas Ligadas à Defesa*" ("*Small Defense Plants Administration - SDPA*"), que também incluía atividades relacionadas a contratos governamentais com as pequenas empresas. Enfim, eis que o Presidente Eisenhower decide propor a criação de uma agência independente para as pequenas empresas, como uma nova instituição, o que foi aprovado pelo Congresso em 30 de julho de 1953, com a "*Lei de Apoio às Pequenas Empresas*" ("*Small Business Act - Public Law 83-163, 67 Stat. 232*"), nascendo assim a "*Administração de Pequenas Empresas dos Estados Unidos*" ("*The U.S. Small Business Administration - SBA*"). Essa é a norma legal vigente até hoje, ainda que com alterações sofridas ao longo dos anos.

### **2.3.3 Outros países que também legislaram a favor das pequenas empresas nas licitações**

Lima (2007) verificou que outros países também legislaram a favor das MPE's nas compras públicas, entre eles o Japão, que no período de sua reconstrução pós-guerra (1945-54), estabeleceu uma política específica, criando em 1948 a "*Agência da Pequena e Média Empresa*" ("*Small and Medium Enterprise Agency – SME*"), objetivando o desenvolvimento da economia nacional, a redução da concentração do poder econômico e oportunidades justas e iguais para as pessoas se engajarem em um negócio. Posteriormente, passou a tratar de desenvolvimento regional e inclusão das pequenas empresas nas compras governamentais, bem como a França que estabeleceu a sua política em 1980, incluindo o objetivo de desenvolvimento regional, a criação de emprego e, mais adiante, os benefícios das pequenas empresas na área de licitações. A Alemanha e a Itália também seguiram os exemplos e instituíram políticas de inserção das pequenas empresas nas contratações governamentais. O Canadá, por sua vez, começou a implementar políticas de compras governamentais para as pequenas empresas a partir de 1995. Já a Inglaterra estabeleceu um plano específico e

detalhado de inclusão das pequenas nas contratações públicas em 2003, época em que a União Européia realizava pesquisas e iniciativas para que outros países do bloco adotassem regras semelhantes. No contexto geral, determinados países do "*Grupo dos Oito*" - G8 foram os pioneiros.

#### **2.3.4 A norma que serviu de paradigma para a Lei Complementar nº. 123/2006 no que diz respeito às licitações**

Lima (2007) verificou que o novo Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte do Brasil, basicamente, aproveita parte das idéias do conhecido "*Ato das Pequenas Empresas*", dos Estados Unidos, editado ainda em 1953, considerando as suas alterações. As normas daquele diploma legal podem ser assim resumidas (nem todas trazidas para o Brasil):

1ª - a "*meta*" (com feição de patamar mínimo) de 23% dos contratos governamentais serem destinados às pequenas empresas;

2ª - o incentivo à participação das pequenas empresas como contratantes principais ou subcontratadas, inclusive fornecedoras;

3ª - a inserção de pequenas empresas nas oportunidades de contratações governamentais das agências na máxima extensão praticável;

4ª - a estruturação das exigências dos contratantes de modo a facilitar competição "*por e entre*" pequenas empresas, procurando eliminar obstáculos à participação delas;

5ª - o cuidado para evitar exigências desnecessárias e injustificadas para os contratos, que pudessem impedir a participação das pequenas empresas;

6ª - a possibilidade de separação ou divisão de contratações para dar oportunidade a mais de uma empresa;

7ª - a recomendação a todas as agências federais para que fosse assegurada uma participação em proporção justa das pequenas empresas nas compras e serviços do governo;

8ª - a pesquisa de mercado para se estabelecer exigências necessárias e justificadas nas licitações;

9ª - a avaliação das pequenas empresas subcontratadas;

10ª - a previsão de metas percentuais adicionais de licitações destinadas a empresas de veteranos de guerra (incluindo inválidos), indivíduos economicamente desfavorecidos e mulheres;

11ª - a realização de licitações destinadas exclusivamente à participação das pequenas empresas para contratos de bens e serviços com valor acima de U\$ 2.500 (dois mil e quinhentos dólares), porque abaixo disso as "*micro-compras*" são feitas diretamente, e não superior a U\$ 100.000 (cem mil dólares), a menos que não possam ser obtidas 2 (duas) ou mais ofertas de pequenas empresas com preços competitivos com os de mercado, qualidade e entrega dos bens ou serviços;

12ª - a obrigação de apresentação de relatório anual sobre a aplicação da lei à Câmara dos Representantes e ao Senado;

13ª - o estabelecimento de pena de multa de até U\$ 500.000 (quinhentos mil dólares) e prisão de até 10 (dez) anos, ou ambos, além da perda dos contratos vigentes e impedimento de novos contratos por até 3 (três) anos, para quem falsear a verdade sobre o estado da empresa, pretendendo enquadrá-la dissimuladamente como "*pequena empresa*", visando obter contratos do governo;

14ª - a determinação de que todas as pequenas empresas recebam certificação da agência independente, "*The U.S. Small Business Administration*", com efeito de uma pré-qualificação antecipada e permanente, para que possam usufruir os benefícios da lei, evitando complicações ou delongas sobre documentos durante a licitação;

15ª - a criação de uma "*Ouvidoria*" ("*Ombudsman*"), semelhante a um "*Fórum Permanente*", para promover discussões pelo País quanto à aplicação da Lei, à necessidade de sua atualização, além de receber reclamações de desvios; e

16ª - o estabelecimento de preferência, como se fosse uma espécie de critério de "*desempate*", nas licitações abertas a todas as empresas, pelo preço ofertado pela pequena empresa que não exceda 10% (dez) por cento do preço ofertado por outra empresa não beneficiada pela lei, ressalvadas situações especificadas.

### 2.3.5 O tratamento diferenciado nas licitações com a nova legislação

O primeiro Estatuto da Microempresa, instituído pela Lei nº. 7.256/1984, não trazia disposições sobre contratos governamentais, mas a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 170, inciso IX, estabeleceu entre os princípios gerais da atividade econômica o *"tratamento favorecido"* para as empresas brasileiras de pequeno porte, e em seu artigo 179 tratou de *"tratamento diferenciado"*, *"simplificação"* e *"eliminação ou redução"* de obrigações. Destinado expressamente a regulamentar esses dois dispositivos, sobreveio o Estatuto seguinte, com a Lei nº. 9.841/1999, que em seu artigo 24 estabeleceu que *"a política de compras governamentais dará prioridade à microempresa e à empresa de pequeno porte, individualmente ou de forma associada, com processo especial e simplificado nos termos da regulamentação desta Lei"*.

Entretanto, infelizmente, não houve a dita regulamentação. Posteriormente, com foco exclusivo na parte tributária, sobreveio a Emenda Constitucional nº. 42, modificando o 146, inciso III, alínea "d", que justificou o Projeto de Lei Complementar nº. 123/2004, que deu origem à Lei Complementar nº. 123/2006. A questão é que graças ao SEBRAE e a Frente Empresarial pela Lei Geral os diversos projetos que se agregavam foram substituídos pelo novo texto consolidado, em 2005, incluindo a *"novidade"* dos dispositivos sobre acesso aos mercados governamentais (contendo normas inspiradas nas norte-americanas). Entretanto, não obstante o texto já fosse público e conhecido de todos desde aquele ano, não mereceu a atenção devida nos aspectos de licitações e contratos, e das mais de 200 (duzentas) emendas não muito além de 2 (duas) trouxeram alguma mudança, nascendo assim o texto atual, com a redação definitiva desde 05 de setembro de 2006.

### 2.3.6 Os problemas que ocorreram nos Estados Unidos

Segundo Lima (2007) basicamente, tudo se resume a um grande problema, até hoje não completamente resolvido, que é a utilização de pequenas empresas *"de fachada"* para que as grandes pudessem se beneficiar das regras favoráveis às pequenas, isso por meio de compra de cotas de capital dentro das pequenas, do desmembramento de uma empresa maior, da inclusão de sócios comuns, ou da subcontratação irregular. O resultado disso foi que no

período compreendido entre os anos de 2000 a 2005 mais de U\$ 100.000.000 (cem bilhões de dólares) foram desviados das cotas que eram reservadas às verdadeiras pequenas empresas e, de forma oculta, foram parar em grandes companhias, entre outros, de setores de informática, internet, aviação e petróleo.

E quando os escândalos apareceram, investigações foram iniciadas e a "*Small Business Administration – SBA*" foi obrigada excluir da base de dados de pequenas empresas mais de 600 (seiscentos) cadastros irregulares. Por causa dessa situação, até hoje a "*Liga da Pequena Empresa Americana*" ("*The American Small Business League – ASBL*") luta pela aplicação das penalidades previstas na lei específica, ou seja, multa de até U\$ 500.000 (quinhentos mil dólares) e prisão de até 10 (dez) anos, ou ambos, além da perda dos contratos atuais e impedimento de novos contratos por até 3 (três) anos, para os que falsearam a verdade pretendendo obter indevidamente os contratos do governo. Além disso, a Liga defende que o conceito geral de pequena empresa, estabelecido em 500 empregados (o que existe em outros países), seja reduzido para apenas 100 (que representaria uma verdadeira pequena empresa).

Embora existam projetos legislativos tramitando, na prática, apenas se tem aumentado o cuidado com a certificação e a re-certificação anual das empresas.

### **2.3.7 Conceitos para enquadramento**

Na opinião de Lima (2007) a maioria dos países que possui legislação, antiga ou recente, sobre pequenas empresas (em conceito amplo), estabelece critérios de enquadramento pela quantidade de empregados. Exemplos são os Estados Unidos, a Alemanha e a França, com menos de 500, o Japão, com menos de 300, e outros com menos de 250. Ocorre que alguns diferenciam ainda as categorias (micro, pequena e média empresa) e vinculam o enquadramento também a um limite de vendas ou receitas anuais, o que torna a situação mais complexa. No meio disso, existe a tendência de forçar a redução do conceito para enquadramento em até 100 empregados, porque, internacionalmente, esse patamar representaria cerca de 98% das empresas constituídas na maioria dos países. Em meio a essa discussão, o Brasil simplificou os conceitos para apenas microempresa e empresa de pequeno porte, definindo apenas limites de enquadramento de acordo com a receita bruta.

### 2.3.8 Evitar desvios nas licitações

Por outros motivos, mas também para evitar as experiências negativas narradas, de desvios de licitações por parte de grandes empresas, foi inserido o § 4º do artigo 3º da Lei Complementar nº. 123/2006, que estabelece que:

*... "não se inclui no regime diferenciado e favorecido previsto nesta Lei Complementar, para nenhum efeito legal, a pessoa jurídica:*

*I – de cujo capital participe outra pessoa jurídica;*

*II – que seja filial, sucursal, agência ou representação, no País, de pessoa jurídica com sede no exterior;*

*III – de cujo capital participe pessoa física que seja inscrita como empresário, ou seja, sócia de outra empresa que receba tratamento jurídico diferenciado nos termos desta Lei Complementar, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo;*

*IV – cujo titular ou sócio participe com mais de 10% (dez por cento) do capital de outra empresa não beneficiada por esta Lei Complementar, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo;*

*V – cujo sócio ou titular seja administrador ou equiparado de outra pessoa jurídica com fins lucrativos, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo;*

*(...) VII – que participe do capital de outra pessoa jurídica;*

*(...) IX – resultante ou remanescente de cisão ou qualquer outra forma de desmembramento de pessoa jurídica que tenha ocorrido em um dos 5 (cinco) anos-calendário anteriores;*

*(...) X – constituída sob a forma de sociedade por ações".*

### 2.3.9 A preferência em caso de "empate"

A regra da preferência, como uma espécie de critério de "desempate", nas licitações abertas a todas as empresas, pelo preço ofertado pela pequena empresa que não exceda 10% (dez) por cento do preço ofertado por outra empresa, não beneficiada pela lei, é idéia dos

norte-americanos. Entretanto, a Lei Complementar nº. 123/2006 veio aperfeiçoada, porque detalhou melhor as situações e condições a serem observadas, ainda que o resultado tenha sido uma regra com feição de oportunidade para que uma pequena empresa possa "*cobrir*" a proposta de outra (não enquadrada na lei). Mas precisava ser assim, em respeito à finalidade legal da licitação de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

### **2.3.10 Licitações exclusivas**

Conforme mencionado, a lei norte-americana já previa licitações exclusivas para as pequenas empresas, de acordo com valores mínimos (US\$ 2.500) e máximos (US\$ 100.000), permanecendo em aberto a possibilidade das "*micro-compras*" diretas para os valores abaixo do mínimo (podem ser efetivadas perante quaisquer empresas, mediante uso de cartão de crédito). A regra foi aproveitada no Brasil, inclusive, com a ressalva de que não se aplicaria em casos de dispensa ou inexigibilidade, ou seja, semelhante ao procedimento norte-americano. Com relação ao valor máximo, os R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) foram estabelecidos em razão do valor limite da modalidade licitatória mais simples, ou seja, o convite, que em não muito tempo pode ser extinto, dando lugar unicamente aos pequenos pregões exclusivos para microempresas e empresas de pequeno porte.

### **2.3.11 As subcontratações**

Finalmente, o Brasil importou dos Estados Unidos, abertamente, o antigo mecanismo das subcontratações, que aqui sempre sofreu rejeição. Mas isso era necessário porque a origem da idéia diz respeito à possibilidade de uma pequena empresa começar a entrar no mercado governamental abrigada ou amparada em um contrato de uma maior, até chegar ao ponto em que tenha condições de competir sozinha, ou seja, andar com seus próprios pés. Até então as subcontratações no Brasil eram relativamente poucas, mais comuns nas empresas públicas que exploram atividades comerciais e vistas com reservas por causa de indícios de superfaturamento. Agora, com a sua previsão legal, falta melhor disciplinar o assunto, para evitar problemas, podendo-se considerar como exemplo as décadas em que isso já vem sendo aplicado nos Estados Unidos, onde as empresas subcontratadas também são avaliadas.

### **2.3.12 A divisão de cotas nas licitações**

Há muito tempo os Estados Unidos possuem uma política de incentivar a divisão de partes de uma contratação governamental, para atingir, se possível, mais de uma pequena empresa. Agora, a Lei Complementar nº. 123/2006 incorporou a idéia, mas com cautela, estabelecendo expressamente a possibilidade de 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. Esse é mais um avanço no sentido de inserir os pequenos empreendimentos no mundo dos contratos governamentais.

### **2.3.13 As ressalvas criadas pela Lei Complementar nº. 123/2006**

Para os benefícios das licitações exclusivas, da subcontratação e das cotas, vale lembrar, foram feitas ressalvas no novo Estatuto, como a sua não aplicação quando o resultado possa não ser vantajoso para a Administração, entre outras hipóteses.

### **2.3.14 As possíveis soluções para a qualificação**

Segundo Lima (2007) há muito alarde injustificado sobre como e em que momento do procedimento deverá ser feita a qualificação ou a identificação (comprovada) da condição de microempresa e empresa de pequeno porte nas licitações. Isso porque a Lei Complementar nº. 123/2006 não trouxe as respostas para o assunto. Acontece que existe o paradigma a ser analisado, que é o caso da certificação anual das pequenas empresas norte-americanas pela agência independente, "*The U.S. Small Business Administration*", como uma pré-qualificação antecipada e permanente, para utilização dos benefícios legais.

Considerando que o Brasil possui diversos sistemas nacionais bastante avançados, como o cadastro da Receita Federal e o próprio SICAF, não será impossível criar mecanismos que possam melhorar e complementar os cadastros, com mais informações, para que possam ser consultados "*on line*", ou em forma de certidões em papel, para todas as modalidades licitatórias, como o convite, a tomada de preços, a concorrência, o pregão presencial e o pregão eletrônico. Isso servirá, inclusive, para analisar eventuais impedimentos do § 4º do

artigo 3º do Estatuto, e tenderá a evitar complicações ou delongas sobre a qualificação indubitosa da empresa como beneficiária da lei, desde o início do procedimento licitatório.

No ambiente globalizado as idéias se propagam, com as devidas adaptações legislativas, sendo tarefa primeira do intérprete da lei buscar as suas origens, incluindo experiências anteriores, para compreender o sentido das normas e, em seguida, chegar às conclusões sobre o que será necessário fazer na sua esfera de atuação.

### **2.3.15 O poder de compra do governo no fortalecimento das MPE's com a evolução da Legislação**

A Constituição Federal, em seu artigo 146, inciso III, alínea 'd', artigo 170, inciso IX e artigo 179, estabelecem:

*“Art. 146 – Cabe à lei complementar:*

*...*

*III – Estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:*

*...*

*d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte;”*

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

*...*

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

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

Desde 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição, poucos foram os esforços no sentido de ampliar a participação das MPE's nas licitações e contratos realizados pela Administração Pública.

Uma vez que o enfoque desta monografia são as micros e pequenas empresas, é necessário conhecer sua regulamentação:

a) Lei nº. 7.256, de 27/11/84 – estabelecem normas integrantes do Estatuto da Microempresa, relativas ao tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial.

Esta lei, embora faça referência expressa ao campo administrativo, não estabelece tratamento diferenciado para as MPE's em certames licitatórios.

b) Lei nº. 8.864, de 28/03/94 – estabelece normas para as microempresas (ME), e Empresas de Pequeno Porte (EPP), relativas ao tratamento diferenciado e simplificado, nos campos administrativos, fiscal, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial (artigo 179 da Constituição Federal).

Esta lei também não traz novidades no tocante à participação de MPE's em licitações.

c) Lei nº. 9.317, de 05/12/96 – dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – SIMPLES e dá outras providências. Esta lei trata exclusivamente do sistema tributário.

d) Lei nº. 9.841, de 05/10/99 - institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispendo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos artigos 170 e 179 da Constituição Federal.

Em seu artigo 24, determinava que a política de compras governamentais daria prioridade à microempresa e à empresa de pequeno porte. Infelizmente, tal prerrogativa nunca foi efetivamente implementada. *“Artigo 24 – A política de compras governamentais dará prioridade à microempresa e à empresa de pequeno porte, individualmente ou de forma associada, com processo especial e simplificado nos termos da regulamentação desta Lei.”*

e) O artigo 970 do novo Código Civil (Lei nº. 10.406/02) estabelece que *“a lei assegurará tratamento favorecido, diferenciado e simplificado ao empresário rural e ao pequeno empresário, quanto à inscrição e aos efeitos daí decorrentes”*.

Foi constatado, em trabalhos de pesquisa, que, das cerca de 10 milhões de empresas existentes no Brasil, somente metade está legalmente formalizada. Destas, 99,2% são MPE's, as quais empregam 60% dos trabalhadores que têm registro em carteira de trabalho.

Mesmo atentando-se para o importante papel social que cumprem, participam em menos de 18% do volume de compras governamentais, estimado em R\$ 260 bilhões de reais, e produzem somente 20% do Produto Interno Bruto do País, correspondendo a cerca de 26% da massa salarial brasileira.

Ademais, informações das Juntas Comerciais mostram que 50% das MPE's que começaram a funcionar em 2002 fecharam em 2004.

Em outro trabalho, realizado em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP estima-se que há a possibilidade da geração de aproximadamente 790 mil empregos/ano, caso essa participação de 18% passe para 30%. O que certamente ocorreria se o tratamento diferenciado existisse.

Na tentativa de reverter a situação, o Plano Plurianual para o período de 2004/2007 (Lei federal nº. 10.933/04), estabeleceu como estratégia, objetivando o crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, em um ambiente sustentável, *“incentivar e fortalecer as MPE's com o desenvolvimento da capacidade empreendedora”*.

Dentre as diretrizes fixadas, destaca-se: Utilizar o Poder de Compra do Governo no Fortalecimento das MPE's.

Traduzindo-se o poder de compra pela prerrogativa que tem o consumidor de definir suas exigências e necessidades, tornando-se um indutor de qualidade, produtividade e inovação tecnológica e, sendo o Estado um grande comprador, ele poderia usar deste “poder” para fomentar a atividade produtiva dos pequenos empresários, gerando emprego, ocupação e renda, o que, aliás, contribuiria para a competitividade e desenvolvimento do país.

Os pequenos empresários, por sua vez, conhecendo melhor as regras e as modalidades existentes, poderão se converter em grandes fornecedores do Estado, fazendo, inclusive, baixar os preços das compras públicas.

Isto porque, no ano de 2005, as MPE's foram responsáveis por 14% - R\$ 3 bilhões – do total de aquisições do Governo. Desse valor, R\$ 2,5 bilhões foram aquisições de bens e serviços comuns, que corresponde a 19% do total desses mesmos itens adquiridos pelo Governo. As formas e modalidades mais utilizadas pelas MPE's nas compras do Governo Federal são pregão, convite e dispensa de licitação, em especial por meio da cotação eletrônica.

Naquele mesmo ano, a forma mais utilizada pelas MPE's foi dispensa de licitação com R\$ 660,5 milhões, seguida de pregão presencial com R\$ 614,2 milhões. Na sequência, aparece o pregão eletrônico com R\$ 525 milhões. O Governo comprou, ao todo, aproximadamente R\$ 3 bilhões das MPE's.

De janeiro a junho de 2008, o Governo Federal comprou R\$ 2,7 bilhões de bens e serviços das MPE's, valor que representa 27% de um total de R\$ 10,1 bilhões das compras realizadas no período. 80% das aquisições desse segmento ocorreram através de pregão eletrônico, que foi a modalidade mais utilizada pelas MPE's para fornecer ao Governo no primeiro semestre deste ano. Elas foram responsáveis, em 2008, por 37% - R\$ 2,0 bilhões - das compras eletrônicas que chegaram a R\$ 5,3 bilhões no total.

Entre os materiais mais vendidos ao Governo por esse segmento empresarial, em todas as modalidades de compra, estão os gêneros alimentícios, com R\$ 158,0 milhões; equipamentos e artigos hospitalares, com R\$ 231,0 milhões. Entre os serviços mais contratados aparecem outros serviços técnicos e profissionais, com R\$ 531,0 milhões, e "serviços de leasing ou aluguel", com R\$ 162,7 milhões.

As MPE's que mais forneceram ao Governo Federal em 2008 estão localizadas nas Regiões Sul e Sudeste, com uma participação de cerca de R\$ 748,7 milhões e R\$ 601,8 milhões, respectivamente. A participação das MPE's das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste juntas somou R\$ 1.364,0 bilhões.

Desta forma, a iniciativa de tornar efetivo o uso do poder de compra do Estado, por meio da Lei Complementar 123/2006, atingiu-se o patamar de 27% de participação das MPE's no volume de contratações tipicamente realizadas por esse segmento empresarial num período de três anos.

As atividades estatais podem ser classificadas em dois grandes grupos: o das atividades-fim – que justificam a existência do Estado – e as atividades instrumentais (ou

atividade-meio) que servem apenas ao seu aparelhamento, possibilitando a realização do primeiro grupo de atividades.

A licitação, desde os seus primórdios, com as Ordenações Filipinas de 1575, sempre foi vista como uma atividade instrumental, pois visava única e exclusivamente atender ao denominado interesse secundário do Estado. Entretanto, com a vigência da Constituição Federal de 1988, sua natureza jurídica passou a sofrer profundas alterações. Isto porque, um dos alicerces do nosso ordenamento jurídico-constitucional é a idéia de função social.

Na busca da função social, percebe o Estado que, ao se utilizar da licitação, objetivando uma obra, compra ou serviço, em face do montante despendido, ele se apresenta como atividade de desenvolvimento econômico sustentável, geração de emprego e renda para uma grande parcela da sociedade e erradicação da pobreza.

Com isso, passa a licitação a ser uma das atividades-fim do Estado. E essa nova função do instituto “licitação” recebeu do Governo federal a denominação de uso do poder de compra do Estado.

### **2.3.16 A Função Social da Licitação**

Como decorrência da conjugação entre regulação e ordenação da atividade econômica, verifica-se a necessidade do Estado fomentar as atividades das micro e pequenas empresas para que sejam inseridas no processo de desenvolvimento econômico e social.

Inicialmente, o faz com a elaboração da Lei Complementar nº. 123, de 14/12/2006, a qual estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no tocante às aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão.

“Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere:

...

III – “ao acesso a 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.” (g.n.) Ato contínuo, deverá haver medidas administrativas concretas para a efetiva implantação do tratamento diferenciado, bem como, a expedição de legislação específica de cada ente federativo, possibilitando validar as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº. 123/06. No âmbito da União, houve a expedição do Decreto nº 6.204, de 05 de setembro de 2007.

Com o reconhecimento da situação diferenciada da MPE's e aplicação de políticas públicas privilegiadas, estarão sendo atendidos os dois objetivos da licitação: isonomia e melhor proposta.

Referidos objetivos estão descritos no artigo 3º, caput, 1ª parte da Lei nº. 8.666/93:

### **2.3.17 Objetivos da Licitação**

**Tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente, na medida de suas desigualdades.**

Assegurar a Todos os Interessados Iguais Oportunidades: retrata, em verdade, o princípio constitucional da isonomia (artigo 5º, 'caput'), que segundo Aristóteles consiste em: Igualdade não significa invalidade de todo e qualquer tratamento discriminatório. A discriminação entre situações pode ser uma exigência inafastável para atingir-se a igualdade. Nesse caso, o tratamento uniforme é que seria inválido, por ofender a isonomia. Ademais, o alcance do princípio da isonomia não se restringe a nivelar os cidadãos diante da norma legal posta, mas que a própria lei não pode ser editada em desconformidade com a isonomia.

Desta forma, a isonomia entre os concorrentes de um certame licitatório admite o tratamento diferenciado entre desiguais para a determinação da real extensão de seu universo.

A questão reside nos critérios para identificação do respeito à isonomia, pelos quais

...tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro lado, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o

específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, in concreto, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional.

Em suma: importa que exista mais que uma correlação lógica abstrata entre o fator diferencial e a diferenciação conseqüente.

Exige-se, ainda, que haja uma correlação lógica concreta, ou seja, aferida em função dos interesses abrigados no direito positivo constitucional.

Traduzindo para o tratamento diferenciado dado as MPE's, verifica-se que estão presentes todos os critérios, ou seja, há uma correlação lógica entre os privilégios concedidos e a justificativa (transformar a licitação em atividade de desenvolvimento econômico sustentável, gerar emprego e renda e erradicar a pobreza), bem como tal correlação está afinada com os preceitos constitucionais (artigo 146, inciso III, alínea 'd', artigo 170, inciso IX e artigo 179 da Constituição Federal).

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao analisar a preferência dada às MPE's pela Lei Complementar nº. 123/06, leciona:

Deve-se considerar que estas distintas providências correspondem a um exemplo paradigmático da aplicação positiva (ou seja, não meramente negativa) do princípio da igualdade, o qual, como é sabido, conforta tratamentos distintos para situações distintas, sempre que exista uma correlação lógica entre o fator discriminante e a diferença de tratamento. No caso concreto, é a própria Constituição Federal que impõe como princípio da ordem econômica, o "tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País" (art. 170, IX). Ou seja: ali se determina a outorga de vantagens às sobreditas empresas. É a Lei Magna, portanto, que estabelece uma correlação entre o pequeno porte econômico de uma empresa e a justiça de se lhe atribuírem benefícios em sua atividade empresarial.

Selecionar a Proposta Mais Vantajosa: A eleição da melhor proposta está diretamente relacionada ao critério de julgamento escolhido pela Administração Pública, que deve estar orientado pelos seguintes fatores: qualidade, rendimento, preço, condições de pagamento, prazo e outros pertinentes ao objeto da licitação.

O que se pretende é a melhor proposta no mercado e não no processo licitatório.

Logo, se existem falhas de mercado, está justificada a intervenção do Estado na economia. O artigo 173 da Constituição Federal permite que o Estado, em situações especiais, intervenha no domínio econômico quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

Em conclusão: dar um tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas insere-se na noção de relevante interesse coletivo, a justificar o uso do instituto da licitação como instrumento de intervenção no mercado.

### **2.3.18 Os Critérios do governo para comprar das MPE's:**

- Padronizar e Simplificar Editais: o quanto mais objetivo, claro e simplificado forem os editais e cartas-convite, maior será a compreensão de suas exigências e a participação de MPE's (que por vezes não dispõem de assessoria especializada).

- Ampliar a Divulgação dos Instrumentos Convocatórios: quanto maior a divulgação de editais de licitação e cartas-convite, maior será a participação de MPE's nos certames.

- Permitir a Formação de Consórcios entre MPE's: permitindo o consórcio de MPE's, você estará ampliando a capacidade das MPE's de fornecer ao governo. A nova Lei Geral das MPE's expressamente trata do assunto em seu artigo 56.

- Planejar suas Compras: a realização de certames em épocas predeterminadas possibilitará que as MPE's tenham os documentos necessários e válidos, bem como, que tenham o objeto para ser fornecido, nos prazos determinados.

- Efetuar o Pagamento no Prazo Determinado pela Lei nº. 8.666/93 (artigo 40, inciso XIV) e acordado entre as partes (artigo 55, inciso III): isso ampliaria a participação das MPE's, pois não haveria risco de prejuízo em face de eventual não pagamento.

- Ampliar a Participação de MPE's nas Licitações de Obras e Serviços de Engenharia: isso incluiria a ampliação de participação nas modalidades concorrência e tomada de preços, bem como nas licitações do tipo melhor técnica e técnica e preço.

- Simplificar os Documentos de Habilitação: a documentação exigida deve se tornar menos limitadora e mais instigadora da competitividade, facilitando a participação de MPE's.

- Verificar Certidões Disponíveis na Internet: dispensando a apresentação dos respectivos certificados, facilitando a habilitação das MPE's.
- Evitar Formalismo Excessivo: correção de erros meramente formais nas propostas e documentação dos participantes, e introduzir uma fase saneadora (artigo 43, §3º da Lei nº. 8.666/93).
- Dispensar Documentos para Bens de Entrega Imediata: poderão ser dispensados alguns documentos, permitindo uma maior participação das MPE's, em compras de bens com prazo de entrega até 30 dias da data prevista para apresentação da proposta, exceto as certidões de regularidade do INSS e FGTS (artigo 32, §1º da Lei nº. 8.666/93).
- Utilização da contratação direta: na hipótese de dispensa de licitação, prevista no artigo 24 da Lei nº. 8.666/93, sempre que possível contratar MPE's.
- Especificação do objeto: efetuar pesquisa detalhada acerca das especificações que deverão constar no descritivo do objeto. Isto evitará exigências impertinentes e impossíveis de serem atendidas, principalmente pelas MPE's.
- Conhecimento do mercado: possibilitará a adequação de suas necessidades àquilo que pode ser ofertado pelo mercado de MPE's existentes.
- Constante troca de informações internas: possibilitará a identificação e solução das dificuldades existentes na inclusão das MPE's.
- Ter total conhecimento dos procedimentos licitatórios: o domínio das fases do certame possibilitará o aprimoramento das falhas existentes e a efetiva inclusão das MPE's.

### **2.3.19 O que a Lei Geral das MPE's possibilita**

Com a edição da Lei Complementar nº. 123, em 14 de dezembro de 2006, os artigos 42, 43, 44 e 45 deveriam ser aplicados imediatamente nas licitações instauradas após a data da promulgação. Os demais dispositivos, excepcionando-se o artigo 46, foram regulamentados por meio do Decreto nº. 6.204/07 e já podem ser plenamente aplicados.

Um dos cuidados que a Administração Pública deve ter quando da realização de certames com a adoção do tratamento estabelecido pela Lei Complementar nº. 123/06, está na identificação das microempresas e das empresas de pequeno porte.

Considera-se microempresa e empresa de pequeno porte a sociedade empresária, a sociedade simples e o empresário que se refere o artigo 966 do Código Civil, devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que no caso das microempresas, o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, venha a auferir, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais); e no caso das empresas de pequeno porte, o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, que auferir, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais) (artigo 3º, incisos I e II da LC nº 123/06).

Aliás, de conformidade com o artigo 72 da LC nº. 123/06, a condição de microempresa e de empresa de pequeno porte deve obrigatoriamente estar inserida na redação do nome empresarial.

Logo, uma simples verificação do agente público poderia suprir a dúvida quanto à natureza jurídica da empresa participante do certame.

Entretanto, em face das inúmeras situações concretas que poderão surgir, quando da efetiva aplicação desta lei – haja vista a exceção contida no § 4º, do artigo 3º da LC nº 123/06, seria importante que a Administração dispusesse de outros mecanismos para verificar tal condição de MPE's.

Nesse sentido é que o Decreto nº. 6.204/07, em seu artigo 11, determina que o enquadramento como MPE, para usufruir dos benefícios previstos nos artigos 42 a 49 da LC nº 123/06, será realizado por meio de declaração.

Autoriza a participação em licitações de MPE's com débitos tributários e previdenciários: vencendo a licitação, terão um prazo para regularizar a situação para a assinatura do contrato de fornecimento (artigos 42 e 43).

O artigo 42 indica que a regularidade fiscal, como sinônimo do efetivo atendimento das exigências do Fisco (quitação ou, parcelamento ou discussão dos tributos pelo contribuinte), nos termos do artigo 29 da Lei nº. 8.666/93 é condição para assinatura do contrato, ou da formalização de uma relação jurídica, quando não houver termo contratual.

Por sua vez, o artigo 43 determina que as MPE's devam atender ao contido no artigo 29 da Lei nº. 8.666/93, apresentando toda a documentação comprobatória da regularidade fiscal, ainda que a certidão esteja positiva.

As MPE's não serão inabilitadas (excluídas do certame) com a apresentação da certidão positiva, até porque, caso fossem declaradas inabilitadas, nos termos do artigo 41, §4º da Lei nº. 8.666/93 haveria a preclusão do direito de participarem das fases subsequentes, nos casos das modalidades convite, tomada de preços e concorrência.

No tocante à possibilidade da MPE's participar do certame mesmo que em débito com a Administração, ressaltamos que terá 02 (dois) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, para sanar a questão, regularizando o débito e apresentando nova documentação (§1º).

Tal prazo admite prorrogação, por igual período, que deverá sempre ser concedida pela Administração quando requerida pelo licitante, exceto se houver urgência na contratação ou prazo insuficiente para o empenho (artigo 4º, §3º do Decreto nº. 6.204/07).

Fica evidenciado que a análise da regularidade fiscal não foi excluída da fase de habilitação.

Implica dizer que, caso a MPE's apresente documentação com restrição, poderá a Administração Pública proceder a uma habilitação com condição. Isto porque, somente após a mesma ser declarada vencedora, com o suprimento da restrição, poderá a Administração expedir um ato de saneamento da fase de habilitação.

No caso da MPE's não sanar a documentação, ou se a documentação entregue não seja aceita, deverá a Administração expedir ato administrativo de inabilitação da mesma, o qual também poderá embasar o exercício do direito de petição.

Conforme redação do §2º, do artigo 4º do decreto nº. 6.204/07, entende-se por declaração do vencedor, no caso do pregão, o momento imediatamente posterior à fase de habilitação, e no caso das demais modalidades de licitação, no momento posterior ao julgamento das propostas, aguardando-se os prazos de regularização fiscal para a abertura da fase recursal.

Outro ponto significativo está na disposição expressa da aceitação de certidão positiva, com efeito, de negativa, em face do parcelamento do débito.

Determina o §2º, do artigo 43 que o não saneamento da documentação implicará na perda do direito à contratação com a Administração Pública, ou seja, deve-se entender que não restará a MPE nenhum direito a ser questionado perante o órgão/ente licitante, principalmente no tocante aos efeitos do ato de adjudicação (expectativa de direito de ser contratado e direito público subjetivo de ser contratado, caso a Administração necessite do objeto adjudicado ao vencedor). O mesmo se diga do constante no §4º, do artigo 4º Decreto nº. 6.204/07.

É certo afirmar que, como havia uma condição a ser suprida, a inércia da MPE caracteriza sua recusa em regularizar a documentação, o que justificará a extinção do ato de habilitação.

Ademais, poderá a MPE estar sujeita à penalidade indicada no artigo 81 da Lei nº. 8.666/93, a qual deve ser precedida de contraditório e ampla defesa, bem como, deve decorrer de uma situação que não possa ser justificada pela MPE.

Caso a Administração venha a se utilizar da prerrogativa prevista no §2º, deverá atentar para o fato de que, se a licitação realizada for na modalidade pregão, caberá uma negociação com o licitante remanescente no tocante ao valor de sua proposta. Se optar pela revogação, deverá atentar para o disposto no §3º, do artigo 49 da Lei nº. 8.666/93, que determina ser necessária a oitiva dos demais licitantes antes da decisão de desfazimento do certame.

Cria o “empate ficto” - pelo qual a MPE que tiver apresentado uma proposta com um valor igual ou até 10% superior àqueles apresentados pelas demais empresas (ou de 5% na modalidade pregão) e desde que a licitação seja do tipo menor preço (artigo 5º, ‘caput’, Decreto nº. 6.204/07), poderá apresentar uma nova proposta cobrindo o menor valor (artigos 44 e 45).

O artigo 44 estabelece, claramente, mais um critério de desempate, afora os já determinados pela Lei nº. 8.666/93, em seus artigos 3º, §2º (preferências por empresas) e 45, §2º (sorteio).

Nas licitações onde houver a participação de MPE’s, deve-se dar a elas a preferência em caso de empate. O curioso é que por empate subentende-se a igualdade numérica das propostas, bem como, que a proposta apresentada pelas MPE’s esteja até 10% (dez por cento) acima da melhor classificada nas modalidades arroladas no artigo 22 da Lei nº. 8.666/93

(concorrência, tomada de preços, convite e leilão) ou até 5% (cinco por cento), na modalidade pregão.

O procedimento a ser adotado no caso de ocorrência do empate de propostas está disciplinado no artigo 45:

1º - A MPE melhor classificada poderá apresentar nova proposta, desde que inferior à considerada vencedora, hipótese em que lhe será adjudicado o objeto. Na modalidade pregão, a MPE terá o prazo máximo de 5 (cinco) minutos após encerrados os lances, para o exercício desse direito, sob pena de preclusão. Nas demais modalidades de licitação, o prazo deverá ser estabelecido pelo órgão ou entidade contratante e estar previsto no instrumento convocatório.

2º - Se a MPE não apresentar nova proposta, serão convocadas as MPE's remanescentes, desde que suas propostas estejam inseridas nos percentuais previstos no artigo 44, momento em que lhes serão oferecidos, na ordem de classificação, o direito de apresentar nova proposta.

Se houver empate entre propostas ofertadas por micro e pequenas empresas, será realizado sorteio para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

Caso a MPE não apresente contraproposta com preço inferior à melhor classificada, o objeto será adjudicado ao licitante que apresentou, originalmente, a proposta de menor preço (a qual empatou com a da MPE).

Ressalta-se que o exercício do direito previsto nos incisos do artigo 45 da LC nº. 123/06 implica, nas modalidades concorrência, tomada de preços, convite, leilão e pregão presencial, na necessidade do comparecimento pessoal da MPE à sessão do certame.

Emissão de Cédula de Crédito Microempresarial: a Administração poderá emitir uma cédula de crédito, quando do não pagamento de empenhos liquidados (artigo 46).

Com o fito de sanar os problemas decorrentes do não pagamento dos objetos/contratos já executados, a Lei Geral optou por transformar referidos créditos, por serem líquidos e certos, em títulos de crédito, os quais poderão ser negociados.

Assim possibilitará, após a devida regulamentação, a emissão de cédula de crédito microempresarial, atualmente regida pela Lei nº. 6.840, de 03/11/80 e pelo Decreto-lei nº. 413, de 09/01/69. Para compreender com clareza esta nova espécie de título de crédito, importante saber que pode ser utilizada por pessoas jurídicas ou físicas que se dediquem à

atividade comercial e prestação de serviços, para operações de empréstimo concedidas por instituições financeiras.

Desta forma, somente instituições financeiras podem atuar com esses títulos, sendo ainda necessário o oferecimento de uma garantia.

Em virtude de ter uma sistematização nada simplificada a cédula de crédito comercial é pouco utilizada pelas empresas e pessoas físicas, logo, sua aplicação às MPE's, como um título passível de ser utilizado para levantamento de valores, somente dependerá da regulamentação prevista na lei complementar.

Importante ressaltar que, somente após a liquidação da despesa, a Administração reconhece a dívida como líquida e certa, nascendo, a partir dela, a obrigação de pagamento, desde que as cláusulas contratadas tenham sido cumpridas. Importante a leitura dos artigos 62 e 63 da Lei nº. 4.320/64:

*“Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação”.*

*“Art. 63”. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*

*§ 1º. Essa verificação tem por fim apurar:*

*I. A origem e o objeto do que se deve pagar;*

*II. A importância exata a pagar;*

*III. A quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.*

*§ 2º. A liquidação da despesa, por fornecimentos feitos ou serviços prestados, terá por base:*

*I. O contrato, ajuste ou acordo respectivo;*

*II. A nota de empenho;*

*III. Os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.”*

Fomento ao desenvolvimento local: Estados e Municípios poderão estabelecer direcionamento das compras que privilegiem o desenvolvimento local (artigo 47).

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de

objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são ‘metas coletivas conscientes’ e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.

Assim, para que os entes da federação possam promover o desenvolvimento econômico e social, bem como, ampliar a eficiência das políticas públicas, entendemos que será necessário:

1º - Definir quais as políticas públicas, no sentido de “*processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados*”, que serão perseguidas e implantadas pela Administração. Isto significa que deverá a Administração ter, em seu quadro de pessoal, agentes públicos qualificados para a identificação das áreas passíveis de desenvolvimento. São os denominados “Gestores de Negócios”.

2º - Definir, ainda, por meio de lei, o plano para o estabelecimento dos “*objetivos da política, os instrumentos institucionais de sua realização e outras condições de implementação*”.

3º - Alterar legislação de licitações e contratos, para permitir a efetiva implementação do tratamento diferenciado e simplificado às MPE’s. Mesmo que a LC nº. 123/06 tenha se utilizado da expressão ‘poderá’, o artigo 1º do Decreto federal nº. 6.204/07 adotou o termo ‘deverá’, a significar que tem a Administração a obrigatoriedade de aplicar o tratamento diferenciado e simplificado indicado no artigo 47. Assim, quis a lei complementar não deixar a cargo da Autoridade Administrativa a possibilidade da adoção de suas prerrogativas.

Licitações restritas à participação de MPE’s (artigo 48, caput).

No tocante ao elenco de situações previstas nos incisos do artigo 48, a LC nº. 123/06 se utilizou da expressão ‘poderá’ para que cada Administração pudesse, no uso de sua competência discricionária, adotar as mesmas, com o fito de efetivamente garantir o tratamento diferenciado e simplificado.

No tocante à esfera federal, em face do Decreto nº. 6.204/07, o termo ‘poderá’ se manteve para as hipóteses previstas nos incisos II e III, respectivamente, artigos 7º e 8º do decreto, por sua vez, os órgãos e entes deverão realizar certames exclusivos para as MPE’s,

para valores de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) (artigo 48, I da LC nº. 123/06 c.c. artigo 6º do Decreto nº. 6.204/07).

Exclusividade para MPE's em compras de até R\$ 80 mil – as licitações para contratos de até R\$ 80 mil deverão ser destinadas, exclusivamente, à participação de MPE's (art. 48, inciso I e art. 6º do Decreto nº. 6.204/07).

A operacionalização deste benefício pode ser feita considerando o valor total estimado para a licitação, quando o certame tratar de aquisição de itens da mesma “família”. Caso a estimativa seja inferior a R\$ 80 mil, deverá ser aplicado o benefício da exclusividade para as MPE's.

Percebe-se que o legislador não fez qualquer diferença no tocante ao objeto, modalidade de licitação ou tipo de julgamento, posto que o critério é única e exclusivamente o valor de contratação. Isto não impede, contudo, que os demais entes da federação, ao efetuarem a adequação de suas legislações, venham a impor novas restrições quanto ao objeto e/ou modalidade e/ou critério de julgamento.

Incentivo a subcontratação de MPE's: a Administração pode adotar critérios que incentivem subcontratações por parte de médias e grandes empresas, em contratos superiores a R\$ 80 mil (artigo 48, inciso II e §2º).

Determina o artigo 72 da Lei nº. 8.666/93 que a subcontratação depende sempre de prévia autorização da Administração. No caso em comento, o Decreto nº. 6.204/07 determina que nas licitações para fornecimento de bens, serviços e obras, os órgãos e entidades contratantes poderão estabelecer, nos instrumentos convocatórios, a exigência de subcontratação de MPE's, sob pena de desclassificação. O percentual de exigência da subcontratação é de até 30% (trinta por cento) do valor total licitado, facultada à empresa subcontratação em limites superiores, conforme estabelecido no instrumento convocatório. A previsão de subcontratação decorre da possibilidade da contratada repassar, sem licitação, parte do objeto a outra empresa que irá executá-lo por sua conta e risco, inclusive, recebendo diretamente a Administração por isso.

As MPE's que serão subcontratadas deverão estar indicadas e qualificadas pelos licitantes no momento da aceitação, quando a modalidade de licitação for pregão, ou no momento da habilitação as demais modalidades (artigo 7º, inciso II c.c. §2º do Decreto nº. 6.204/07).

Ademais, no momento da habilitação, deverá ser apresentada a documentação da regularidade fiscal e trabalhista das MPE's, bem como ao longo da vigência contratual, sob pena de rescisão. Será permitida a regularização da documentação fiscal, nos termos dos artigos 42 e 43 da LC nº. 123/06 e artigo 4º do Decreto nº. 6.204/07.

A empresa contratada, afora estar comprometida pela substituição da subcontratada, responsabiliza-se pela padronização, compatibilidade, gerenciamento centralizado e qualidade da subcontratação.

Não obstante isso, nos termos do §6º, do artigo 7º do Decreto nº. 6.204/07, os empenhos e pagamentos referentes às parcelas subcontratadas serão destinados diretamente às MPE's.

Cota de até 25% para bens de natureza divisível: a Lei Complementar estabelece uma cota de até 25% do objeto para a contratação de MPE's, em certames para a aquisição de bens, serviços e obras de natureza divisível (artigo 48, inciso III).

É uma nova tentativa de permitir que as MPE's possam fornecer bens, serviços e obras à Administração em quantidades menores das que foram licitadas, uma vez que, em princípio, não teriam condições de atender todo o montante. Isto porque possibilita a divisão do objeto em diversos lotes dentro de um único procedimento licitatório.

Vedações ao tratamento diferenciado e simplificado às MPE's: se aplicam aos benefícios elencados nos artigos 47 e 48 da Lei Complementar 123/2006.

a) Além das vedações expressas no artigo 49, nota-se que o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do orçamento disponível para contratações em cada ano civil previsto no §1º do artigo 48 e explicitado no inciso IV do artigo 9º do Decreto nº. 6.204/07, também constitui um limite ao exercício das prerrogativas prevista nos artigos 47 e 48.

b) As vedações contidas nos incisos I, II e III deverão ser prévia e expressamente demonstradas e justificadas pela Administração, sob pena de ser inválida a licitação efetuada sem o oferecimento do tratamento diferenciado e simplificado.

c) No inciso I, fica evidenciado o caráter político na escolha do tratamento diferenciado e privilegiado às MPE's.

Ademais, em face do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, se o tratamento for oferecido, os critérios devem estar expressos no mesmo (artigo 10 do Decreto nº. 6.204/07).

d) A exigência de um número mínimo de 03 (três) MPE's competitivas, contida no inciso II, implica na busca de uma contratação efetiva. Assim, poderão estar sediadas no território do Município (local) ou do Estado (regional), de acordo com o valor do objeto, bem como, da natureza jurídica do ente licitador. Exige ainda a lei, que as MPE's sejam capazes de adimplir com as obrigações contratuais.

Pode-se afirmar, então, que o parâmetro mínimo de verificação da possibilidade da adoção do tratamento diferenciado e privilegiado deve ser: 03 (três) MPE's ou mais, desde que aptas a cumprir o contido no instrumento convocatório.

e) O inciso III possibilita a não aplicação do tratamento diferenciado e privilegiado nos casos onde a Administração puder demonstrar sua desvantagem para o objeto, no todo ou em parte.

Considera-se não vantajosa a contratação quando resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência (parágrafo único do artigo 9º do Decreto nº. 6.204/07).

f) O inciso IV ressalta que, em processos de dispensa e inexigibilidade, não é necessário, em princípio, adotar a preferência por MPE's, mesmo porque a natureza destes processos dificultaria a inserção deste benefício, em alguns casos. Salientamos, no entanto, que a preferência por MPE's poderá ser adotada, sempre que possível, nos processos de dispensa e inexigibilidade.

g) O inciso V do artigo 9º do Decreto nº. 6.204/07 acrescentou mais uma hipótese de proibição do tratamento diferenciado e privilegiado. Referem-se às hipóteses onde o mesmo não é capaz de alcançar os objetivos previstos no artigo 1º, quais sejam: promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional; ampliação da eficiência das políticas públicas e incentivo à inovação tecnológica.

O atual paradigma das compras governamentais, que transforma compras e contratações em atividades-fim do Estado, somado à Constituição Federal, ao Estatuto da Microempresa e à nova Lei Geral de MPE's, define que as licitações públicas, mais do que nunca, deverão ser utilizadas com o objetivo de promover e desenvolver os micro e pequenos negócios.

**2.3.20 FOMENTA - Encontro de Oportunidades para Micro e Pequenas Empresas nas Compras Governamentais** – o evento realizado de 24 a 26 de setembro de 2008, em Brasília.

O Fomenta foi promovido pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento juntamente com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). A realização desse evento pretendeu contribuir para ampliar a participação do segmento das MPE's nas contratações do Governo Federal.

Estiveram presentes no evento 480 servidores públicos federais e 481 micro empresários.

O encontro contou com a participação de empresas públicas e estatais e órgãos do Governo Federal que esclareceram aos micro e pequenos empreendedores as possibilidades, condições e oportunidades de fornecimento de produtos e serviços para o acesso a este mercado.

Constou da programação do evento painéis e encontros de oportunidades, oficinas de capacitação e uma mostra setorial de micro e pequenos empresários.

Durante o evento também ocorreu o 8º Seminário Internacional de Compras Governamentais com apoio do Instituto Compras Governamentais.

Ainda em 2006 o presidente Lula assinou a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas que além de simplificar procedimentos e reduzir as alíquotas de impostos, também permitiu ao setor público utilizar melhor o seu poder de compra para fomentar o crescimento das economias locais e das empresas de pequeno porte.

Em 2007, no primeiro ano de vigência da Lei Geral, a participação das micro e pequenas empresas nas compras do governo federal cresceu de R\$ 2 bilhões registrados em 2006 para R\$ 9,5 bilhões e a participação no número de itens fornecidos pelo segmento atingiu 60% do total adquirido. Esse crescimento, segundo o secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Rogério Santanna, deve-se ao impacto da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, aliado às facilidades de participação propiciadas pelo pregão eletrônico que é a modalidade mais ágil, econômica e transparente da Administração Pública.

### **3 MÉTODO**

#### **3.1 Coletas de Dados**

Para o desenvolvimento e aprofundamento desta monografia, foi eleito como campo da pesquisa: o Governo Federal o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e o Ministério da Educação - MEC e utilizadas como fontes de pesquisa dados qualitativos tais como: documentos, entrevistas em profundidade, legislação e materiais colhidos no FOMENTA - Encontro de Oportunidades para Micro e Pequenas Empresas nas Compras Governamentais, evento realizado de 24 a 26 de setembro de 2008, em Brasília, bem como dados quantitativos secundários estatísticos como: Gráficos.

#### **3.2 Análises de Dados**

Os Gráficos mostraram no âmbito do Governo Federal no período de janeiro a agosto de 2007 os seguintes fatores: a evolução no Número de processos e valores das compras, considerando todos os tipos de bens e serviços e apenas os bens e serviços comuns, o crescimento acentuado do pregão eletrônico, cuja participação dessa modalidade de compra em 2007 representando 74% do total e a evolução no crescimento no ano de 2007 e relação ao de 2005 da ordem de 551%, o número de fornecedores cadastrados por tipo de empresa, bem como demonstrar o crescimento do número de micro e pequenos fornecedores e grandes fornecedores em termos absolutos, a participação das MPES no número de itens de compra e no valor das compras.

As compras no FNDE mostraram o cenário das compras efetuadas por esse órgão e o desafio de torná-lo oficialmente responsável pelas grandes compras, não somente da Autarquia como também das diversas Secretarias do MEC e demais órgãos do Poder Executivo.

O roteiro de entrevista foi composto de 6 perguntas, apresentadas por escrito e respondidas da mesma forma, onde se obteve respostas rápidas e precisas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, interesses, expectativas e situações vivenciadas.

Foi estabelecido um prazo razoável para a devolução dos roteiros para que todos fossem devolvidos devidamente respondidos.

As entrevistas em profundidade foram realizadas com duração média de 1 hora e 30 minutos, com os seguintes participantes:

1. Garibaldi José Cordeiro de Albuquerque - Coordenador Geral de Compras do FNDE;
2. Ronaldo Bezerra Leite - Pregoeiro e Chefe da Divisão de Compras do FNDE; e
3. Luiz Augusto Lucinda - Coordenador Geral de Compras e Contratos do Ministério da Educação.

O roteiro das entrevistas contemplou questões relacionadas com os seguintes conceitos:

- Análise dos elementos da legislação (Lei Complementar nº 123/2006, Decreto Federal nº. 6.204/2007) se estão alinhados com as políticas das compras governamentais mais exclusivamente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (MPEs).
- As Ofertas de serviços e produtos oferecidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (MPEs);
- As Dificuldades de inclusão das MPEs nas compras governamentais, no âmbito do governo federal e no FNDE;
- As Sugestões do agente público para inserção efetiva das MPEs nas compras governamentais e descobrir o que seria necessário para melhorar a participação dessas empresas e as falhas existentes; e
- Identificação dos fatores que contribuem para o desenvolvimento das MPEs.

## 4 ANÁLISE DOS DADOS

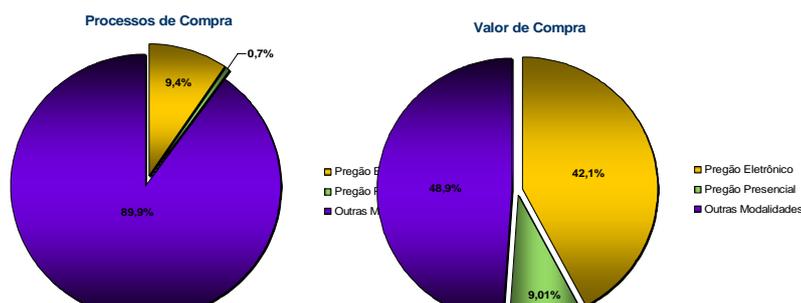
### 4.1. Estatística das Compras Governamentais no Âmbito do Governo Federal:

Gráfico 1 –

Número de processos e valor das compras, considerando todos os tipos de bens e serviços - Janeiro a Agosto de 2007

R\$ bilhões

Modalidade	Quantidade	Valor
Pregão Eletrônico	15.890	5,65
Pregão Presencial	1.199	1,21
Outras Modalidades	152.465	6,54
<b>Total</b>	<b>169.554</b>	<b>13,40</b>



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

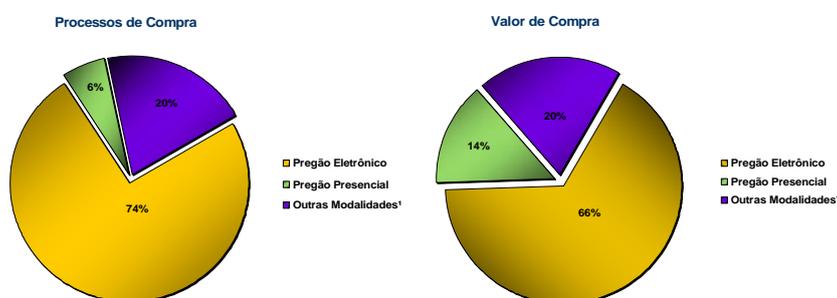
Embora o pregão eletrônico apresente uma baixa participação nas compras governamentais quanto ao número de processos de compra (9%), é, atualmente, a modalidade mais importante, tendo em vista que representam 42% (cerca de R\$ 5,6 bilhões) do valor total das compras públicas no âmbito da Administração Direta, Fundacional e Autárquica (considerando-se o período de janeiro a agosto/07).

Gráfico 2 –

Número de processos e valor das compras, considerando-se apenas os bens e serviços comuns - Janeiro a Agosto de 2007

Modalidade	Quantidade	Valor
Pregão Eletrônico	15.890	5,65
Pregão Presencial	1.199	1,21
Outras Modalidades <sup>1</sup>	4.297	1,69
<b>Total</b>	<b>21.386</b>	<b>8,55</b>

<sup>1</sup> Excluídas as seguintes modalidades: Dispensa de Licitação, Inexigibilidade de Licitação, Tomada de Preços e Concorrência por Técnica e Preço.



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Novamente o pregão eletrônico mostra sua importância nas aquisições públicas, neste caso, em relação à compra/contratação de bens e serviços comuns. No período de janeiro a agosto deste ano foi responsável por 74% dos processos de compra (15.890 processos, correspondendo a cerca de 277 mil itens comprados) e por 66% (cerca de R\$ 5,6 bilhões) do valor dessas aquisições.

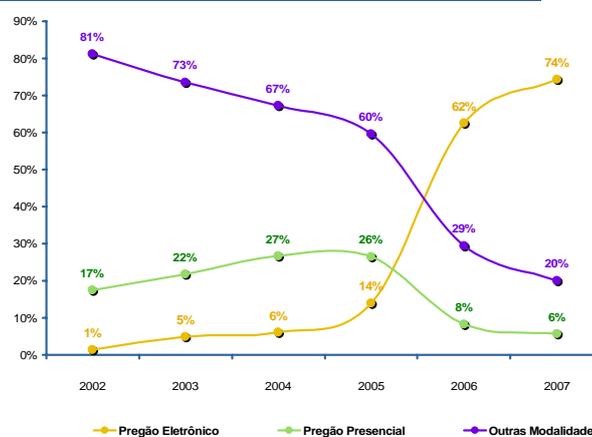
Comparamos aqui a evolução do pregão eletrônico no número de processos de compra de bens e serviços comuns, no período de 2002 a 2007, sendo que neste último ano os dados se referem aos meses de janeiro a agosto. Nota-se claramente o crescimento acentuado do pregão eletrônico, com especial atenção ao resultado do ano corrente, cuja participação dessa modalidade de compra representa 74% do total. Se considerarmos o período compreendido a partir do ano de 2005 (ano em que o pregão eletrônico tornou-se obrigatório) até os dias atuais, constata-se que o crescimento do pregão eletrônico no ano de 2007 em relação ao de 2005 foi da ordem de 551%.

Gráfico 3 –

Evolução das compras de bens e serviços comuns por pregão eletrônico, segundo o número de processos - 2002 a 2007

Modalidade	Pregão Eletrônico	Pregão Presencial	Outras Modalidades	Total do Ano
2002	162	2.067	9.630	11.859
2003	589	2.613	8.855	12.057
2004	1.007	4.423	11.190	16.620
2005	2.441	4.623	10.416	17.480
2006	11.586	1.521	5.440	18.547
2007 <sup>1</sup>	15.890	1.199	4.297	21.386

<sup>1</sup> Janeiro a Agosto.



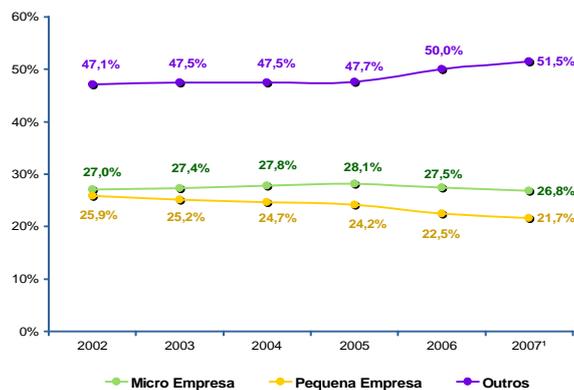
Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Gráfico 4 –

Evolução do número de fornecedores cadastrados por tipo de empresa - 2002 a 2007

Ano	Micro Empresa	Pequena Empresa	Outros	Total
2002	46.541	44.576	81.024	172.141
2003	53.319	49.056	92.482	194.857
2004	59.666	52.866	101.857	214.389
2005	66.111	56.945	112.042	235.098
2006	71.371	58.316	129.920	259.607
2007 <sup>1</sup>	73.995	59.735	142.132	275.862

<sup>1</sup> Janeiro a Agosto.



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Os dados dos gráficos 3 e 4 mostram a evolução do número de fornecedores cadastrados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF no período de 2002 a 2007, segundo o porte da empresa.

Proporcionalmente nota-se que a participação dos micro e pequenos negócios vêm caindo gradativamente ao longo desse período, entretanto, é importante observar que, apesar disso, a participação das empresas desses portes vem crescendo em termos absolutos.

Em outras palavras, calculando-se o crescimento do número de micro e pequenos fornecedores cadastrados no SICAF em 2007 com relação a 2002 chegamos aos seguintes valores: 59 % e 34 %, respectivamente.

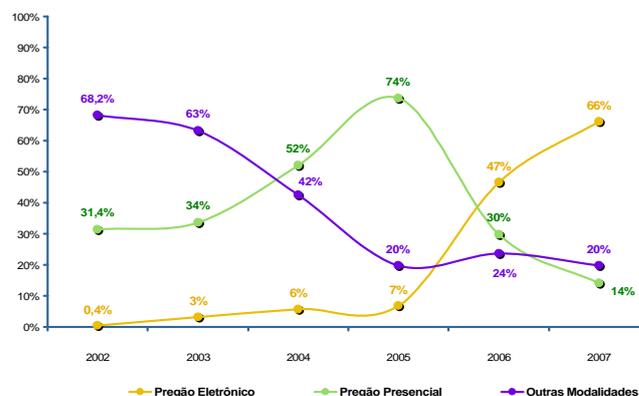
Esse crescimento é da ordem de 75 % para os grandes fornecedores, o que caracteriza, nesse contexto, uma certa proximidade entre os portes quanto à participação no referido Sistema.

#### Gráfico 5 –

**Evolução das compras de bens e serviços comuns por pregão eletrônico, segundo o valor - 2002 a 2007**

R\$ milhões

Modalidade	Pregão Eletrônico	Pregão Presencial	Outras Modalidades	Total do Ano
2002	17,70	1.342,00	2.920,00	4.279,70
2003	80,00	834,00	1.564,00	2.478,00
2004	198,00	1.848,00	1.510,00	3.556,00
2005	67,00	7.308,00	1.955,00	9.330,00
2006	3.128,00	1.993,00	1.594,00	6.715,00
2007 <sup>1</sup>	5.645,00	1.206,00	1.694,00	8.545,00



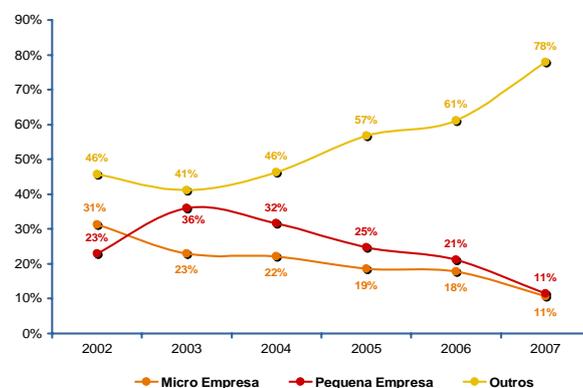
Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Observemos agora o valor de compra de bens e serviços comuns no período de 2002 a 2007. Nota-se claramente que o uso do pregão eletrônico também cresce de forma significativa neste intervalo de tempo. Fazendo-se uma análise semelhante àquela realizada no slide anterior, percebemos que o pregão eletrônico respondeu por 66 % das compras de bens e serviços comuns no ano corrente e que seu crescimento no ano de 2007 em relação ao de 2005 foi da ordem de 744 %.

### Gráfico 6

Evolução da participação das MPE no número de itens de compra por pregão eletrônico - 2002 a 2007

Região	Micro Empresa	Pequena Empresa	Outros	Total
2002	1.250	917	1.824	3.991
2003	4.764	7.454	8.516	20.734
2004	11.089	15.899	23.234	50.222
2005	59.650	79.012	181.486	320.148
2006	124.614	147.277	426.052	697.943
2007 (Janeiro a Agosto)	29.369	31.811	216.249	277.429



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

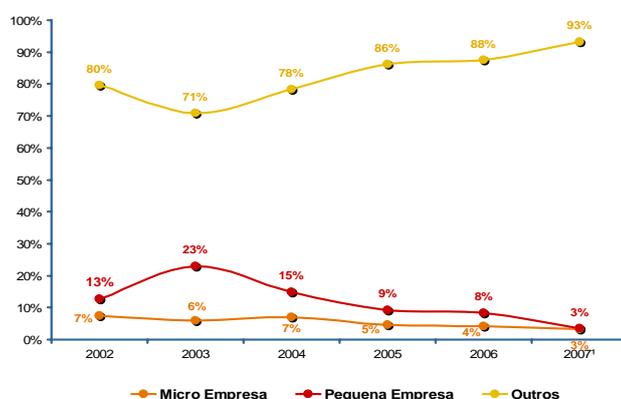
Em relação ao valor das compras de bens e serviços comuns o cenário é bastante diferente, tendo em vista que de janeiro a agosto de 2007 as MPE responderam por apenas 7 % do valor total dessas compras (cerca de R\$ 560 milhões).

No pregão eletrônico o resultado é o mesmo, ou seja, as MPE foram responsáveis por cerca de 7 % do valor das compras de bens e serviços comuns adquiridos por essa modalidade (cerca de R\$ 377 milhões).

Gráfico 7 –

## Evolução da participação das MPE no valor das compras por pregão eletrônico - 2002 a 2007

Ano	R\$ milhões			
	Micro Empresa	Pequena Empresa	Outros	Total
2002	1,300	2,200	14,00	17,50
2003	5,000	18,40	56,70	80,10
2004	13,80	29,40	156,00	199,20
2005	30,20	62,00	576,70	668,90
2006	127,50	260,70	2.740,00	3.128,20
2007 <sup>1</sup>	182,00	195,20	5.268,00	5.645,20



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A tendência é a mesma, ou seja, o valor de compra diminui proporcionalmente ao longo do período (2002 a 2007), mas aumenta em termos absolutos a cada ano. Comparando-se participação das MPE no ano de 2006 em relação ao de 2005, quanto ao valor de compra de bens e serviços comuns adquiridos por pregão eletrônico, nota-se um crescimento de 322 % e 320 % nas micro e pequenas empresas, respectivamente.

Nas grandes empresas esse crescimento foi da ordem de 375 %. Com isso, percebe-se que, em relação ao valor de compra, não existem maiores diferenças entre os portes, além do crescimento contínuo das MPE nas compras públicas por pregão eletrônico.

#### 4.2. As compras no FNDE

Além das atribuições definidas na Lei de criação da Autarquia, identificou-se que em curto espaço de tempo o FNDE acabaria por absorver uma série de novas responsabilidades, e

que estas exigiriam melhorias na eficiência e na eficácia de todos os seus recursos, o que exigiu algumas medidas consideradas fundamentais, quais sejam:

1. Redesenho organizacional, aprovado pelo Decreto nº. 5.157/2004 e disciplinado pela Portaria Ministerial nº. 3.511/2004, que criou dentro da Coordenação Geral de Recursos Logísticos a Divisão de Compras;

2. Contratação da Fundação Getúlio Vargas – FGV para implementação do Projeto de Fortalecimento Institucional;

3. Qualificação e requalificação de pessoal;

4. Implementação de política de melhoria da qualidade de vida e valorização dos servidores, neste último caso mediante a proposta de: implantação de plano de carreira; reforço do quantitativo de pessoal, com a previsão de realização de concurso; e modernização, adequação e melhoria da gestão dos recursos tecnológicos e logísticos, dentre eles a implantação do Sistema Eletrônico de Compras.

Em agosto de 2000, o Decreto Nº. 3.555 regulamentou a Modalidade de Pregão, sendo que em julho de 2002, a Lei 10.520 insere a possibilidade de que o Pregão seja feito por meio eletrônico.

Desde a publicação da legislação, a orientação do Ministério do Planejamento foi no sentido de que sempre que couber, os gestores públicos deveriam adotar a modalidade Pregão, preferencialmente às tradicionais formas de compra regidas pela Lei nº. 8.666/93.

O FNDE tem sido 100% fiel a esta orientação e já em 2004, de um total de 44 licitações realizadas, apenas uma foi executada na modalidade de Concorrência. As demais foram levadas a efeito na modalidade Pregão, sendo que através do processo de modernização tecnológica, 25% destes já foram realizados através do Sistema Eletrônico de Compras, ou seja: “Pregão Eletrônico”, sendo que os certames realizados por Pregão Eletrônico possuíam em sua maioria, mais de cem itens a adquirir.

O FNDE, também realizou licitações para as Secretarias de Educação Básica (SEB), de Educação a Distância (SEED) e de Educação Especial (SEESP) do MEC, depreendendo um incremento de cerca de 30% no volume de licitações realizadas em 2004, em comparação com o exercício de 2003. O valor dessas licitações importou em **R\$ 32.186.409,06**.

Em consonância com as metas estabelecidas e através da Resolução Nº. 27 de julho de 2005 o FNDE passou a ser oficialmente o Órgão, dentro do Ministério da Educação,

responsável pelas grandes compras, não somente da Autarquia como também das diversas Secretarias do MEC e demais Órgãos do Poder Executivo.

Diante de tamanho desafio e com a edição do Decreto nº. 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamentou a utilização do Pregão, na forma eletrônica, consolidaram-se as medidas para a eleição desta modalidade como prioritária.

Foi assim que nesse ano (2004) foram realizados, além das licitações do interesse da própria administração, procedimentos licitatórios para atendimento às Secretarias de Educação Básica (SEB), de Educação a Distância (SEED) e de Educação Especial (SEESP), todas do Ministério da Educação e, ainda, para o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), gerenciado diretamente pela Presidência da República.

Foram realizados nesse ano 62 processos licitatórios nas seguintes modalidades:

- 01 Concorrência;
- 01 Tomada de Preços;
- 04 Pregões Presenciais; e
- 56 Pregões Eletrônicos, registrando-se êxito em 99% dos certames.

O aumento significativo do número de licitações realizadas no exercício de 2005 compreendeu **R\$ 83.480.276,32**, valor este 159,32% superior aos recursos despendidos em 2004.

A adoção da Modalidade de Pregão Eletrônico trouxe, além de agilidade e transparência, uma economia real entre o preço pesquisado e o preço contratado da ordem de 33%, ou seja, o preço pesquisado totalizou **R\$ 124.550.047,56** e o efetivamente contratado foi de **R\$ 83.480.276,32**.

Foi realizado nesse ano (2005) o primeiro Registro de Preços para a aquisição de materiais de expediente, contemplando 189 itens com 30 Atas de Registros de Preços.

Com o incremento da demanda por serviços do FNDE e a consolidação da Modalidade de Pregão Eletrônico algumas ações de cunho geral foram cruciais, dentre elas: Elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), a ser executado entre os exercícios de 2007 e 2010, que tem balizado todas as nossas ações desde então; Aprovação da realização de concurso público para o FNDE, visando reforçar o quantitativo de pessoal; Aquisição do Edifício Sede da Autarquia; Ampliação dos meios tecnológicos e de informações para elevar o desempenho da Autarquia; Reestruturação da rede local de comunicação de dados do

edifício sede do órgão, melhoria dos circuitos de comunicação externos e aumento da disponibilidade e da largura da banda de conexão aos serviços de Internet; No âmbito do Projeto de Fortalecimento Institucional do FNDE, iniciou-se a implantação do Módulo de Modernização nas áreas de Compras, Material e Patrimônio.

No que tange especificamente as compras, o FNDE avançou consideravelmente, conforme verificaremos abaixo:

- Para assegurar especificações adequadas e necessárias aos procedimentos de compras o FNDE agiu no sentido de orientar e criar padrões para as áreas interessadas, objetivando a condução da elaboração de Termo de Referência e de Projetos Básicos; Integração das unidades regimentais do FNDE, buscando as adequações necessárias à formalização do Termo de Referência / Projeto Básico; Realização, pela FGV, de estudos relacionados ao comportamento de mercado, quanto a preços, demanda, oferta, especificações e características de materiais e de serviços, definição de testes de qualidade, de logística de fornecimento, de distribuição e do processo de acompanhamento da execução dos contratos; Promoção da implantação e manutenção de cadastro de preços praticados no FNDE e do Sistema de preços da Administração Pública (SIASG); Promoção da padronização das especificações dos produtos de uso comum, como forma de redução de custos de estoque e redução de processos de compras; Responsabilização pela manutenção da qualidade dos procedimentos de compras, dos materiais e dos serviços a serem contratados e Avaliação do resultado da execução das aquisições e dos contratos, como forma de realimentar o processo.

No exercício de 2006, foram realizados 65 Pregões Eletrônicos totalizando **R\$ 169.819.591,46**, valor este, aproximadamente, 104% superior aos recursos despendidos em 2005.

Com a melhoria da eficiência de todos os processos que envolvem as compras, o FNDE aprimorou a capacidade de elaboração dos Termos de Referência e de demonstrar ao mercado as necessidades do FNDE, o que levou a uma redução de 33% para 16% entre o preço pesquisado, que totalizou **R\$ 203.382.669,95**, e o preço contratado, ou seja, **R\$ 169.819.591,46**.

No âmbito das aquisições foram efetivadas, em 2006, para atendimento ao Ministério da Educação, as maiores compras de equipamentos de informática até então realizadas por meio de Pregão Eletrônico: No Pregão n.º 28/2006, visando atender ao Programa Informática

na Escola (PROINFO), o FNDE adquiriu 7.580 laboratórios de informática, compostos de 86.000 microcomputadores, 8.600 impressoras, 8.600 *switchs*, além de outros pequenos periféricos, no valor total de **R\$ 84.275.354,40** e no Pregão n.º 46/2006, com a finalidade de atender ao Projeto Presença, foram adquiridos 9.629 conjuntos, compostos de 13.723 microcomputadores, 5.564 impressoras e 5.564 *switchs*, no valor de **R\$ 21.199.920,24**

Em março de 2007, o FNDE recebeu do MEC uma incumbência, a princípio considerada, se não impossível, pelo menos improvável. Deveria pensar em um mecanismo que pudesse ampliar, renovar e padronizar a frota de veículos de transporte escolar rural do país.

E quais seriam então os principais obstáculos vencidos?

1. Falta de recursos financeiros dos entes;
2. Especificação dos veículos;
3. Processo licitatório;
4. Carga tributária;
5. Publicidade;
6. Fiscalização;
7. Fluxo Financeiro

#### **Soluções encontradas:**

1. Recursos Financeiros: A Linha de financiamento do BNDES, inicialmente no valor de **R\$ 300.000.000,00**, passou para **R\$ 600.000.000,00**, parcelado em 72 meses e juros de 4% ao ano.

2 Especificação dos veículos: Parcerias com Inmetro, CEFTRU e Setor Produtivo, levaram a uma primeira especificação dos ônibus rurais, atualmente em vigor, e que já evoluiu e está em fase de fechamento do Termo de Referência para o exercício de 2009, também a parceria com a Marinha, Certificadoras, COPPE e Setor Produtivo está levando ao fechamento das especificações do que será o primeiro barco escolar jamais construído no país.

3 Processo Licitatório: Este é considerado um dos maiores avanços em termos de compras governamentais, uma vez que o FNDE assumiu para si todo o ônus do processo licitatório e transformou um simples Pregão Eletrônico na maior e mais transparente Ata de Registro de Preços que se tem notícia. A escolha da estratégia para composição dos itens do Pregão Eletrônico foi embasada em um estudo de mercado detalhado, feito pela FVG, o que

assegurou ao FNDE que os ônibus oferecidos pudessem ser adquiridos pelo menor preço possível. Bastando que o ente interessado, tendo atendido todas as regras do Programa e com o recurso financeiro assegurado, faça uma adesão ao Registro de Preços do FNDE.

4. Carga Tributária: Sobre a fabricação de qualquer veículo no país incidem IPI, ICMS, PIS e COFINS, pois com a ajuda do Tesouro Nacional e do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ conseguiu-se reduzir a 0% todos os tributos incidentes sobre os veículos do Programa Caminho da Escola.

5. Publicidade: Todos os Atos solenes do Programa são feitos através de Audiência Pública, na sede do Inmetro.

6. Fiscalização: Todos os veículos do Programa Caminho da Escola são fiscalizados desde a fabricação dos seus protótipos, até a efetiva entrega aos compradores, sendo que no caso dos ônibus, os mesmos só podem ser faturados se passarem pela vistoria e receberem o Selo de Qualidade do Inmetro.

7. Fluxo Financeiro: Uma das maiores preocupações era a de evitar que ao trocar de mãos os recursos financeiros destinados ao Programa pudessem de alguma maneira serem desviados, o que foi solucionado quando determinamos que o recurso, depois de entregue o veículo ao ente comprador vai diretamente do BNDES ao fabricante, ou seja, em momento algum do fluxo desenhado para o Programa os recursos financeiros circulam pelos cofres dos entes interessados.

Em conseqüência do grande aumento no volume qualitativo e quantitativo de compras sob a responsabilidade do FNDE, duas medidas cruciais foram tomadas, quais sejam:

1. Criação dos Comitês de: Compras e Contratos; Publicações; Contratação de Serviços de Mão-de-obra Terceirizada; Comitê Gestor de Tecnologia da Informação.

2 . A Portaria Nº. 1.133 de 27 de novembro de 2007 cria a Coordenação Geral de Compras e Contratos do FNDE.

3 . A exemplo do Programa Caminho da Escola, para todas as grandes compras, o FNDE tem realizado Audiências Públicas e envolvido o Inmetro na busca por melhor qualidade.

No exercício de 2007, foram realizados 67 Pregões Eletrônicos totalizando **R\$ 153.740.206,12**, que obtiveram um ganho real da ordem de 10% entre o valor pesquisado e o efetivamente contratado.

Foram realizados, conforme já comentado e com absoluto sucesso, o Pregão Eletrônico para Registro de Preços Nº. 53/2007 que trata de ônibus escolares para atendimento à área rural, fulcro do Programa Caminho da Escola, que se beneficiando da isenção de impostos do Programa, registrou na Ata nº. 01/2008 o montante de **R\$ 415.752.500,00**.

Com a efetivação da compra do Edifício Áurea em 2006, o FNDE realizou no exercício de 2007 o Pregão Eletrônico Nº. 60/2007 visando à elaboração, desenvolvimento e detalhamento de projetos executivos de arquitetura, layout, mobiliário, instalações, detalhamentos, especificações, sinalização interna e externa, planilhas orçamentárias e normas de execução para adequação e modernização das áreas de trabalho do Edifício Sede do FNDE.

Instalação de Sala Cofre Modular para o Centro de Processamento de Dados do FNDE, compreendendo: projeto executivo de instalação e montagem, fornecimento de infraestrutura necessária, instalação e montagem, transferência de tecnologia, manutenção e suporte técnico.

Até a presente data o FNDE realizou 67 Pregões que totalizaram **R\$ 32.644.258,33** e já tem outros 15 Pregões agendados.

A Ata de Registro de Preços Nº. 01/2008 dos ônibus do Programa Caminho da Escola, em função do período eleitoral, registrou a adesão de 1.022 municípios, que adquiriram 1.857 ônibus, totalizando **R\$ 263.880.800,00**.

Acredita-se que neste exercício (2008) o FNDE chegue perto dos 100 Pregões.

**Desafios:**

1. Segundo Pregão Eletrônico para Registro de Preços dos ônibus do Programa Caminho da Escola;

2. Primeiro Pregão Eletrônico para Registro de Preços das embarcações do Programa Caminho da Escola;

3. Primeiro Pregão Eletrônico para Registro de Preços de mobiliário escolar para a Educação Básica e Infantil, que respeitarão as Normas definidas pela ABNT e o Regulamento de Avaliação da Conformidade – RAC que será aplicado pelo Inmetro.

Com todas as providências que vêm sendo adotadas, ao longo dos últimos 4 anos, o FNDE pode dizer que está muito próximo da meta estabelecida de **“Excelência em**

**Compras”.** Passou de **R\$ 32.186.409,06** em 2004 para uma expectativa de **R\$ 450.000.000,00** em 2008.

O FNDE compra hoje em dia uma enorme diversidade de materiais, equipamentos e contrata serviços, tudo isto, contando com o apoio dos Comitês instituídos, que estão se encarregando de regulamentar, fiscalizar e padronizar, sem perder em qualquer momento o foco na qualidade das compras.

Dois bons exemplos de volume e eficiência, quais sejam:

1. Impressões gráficas: De 2005 até a presente data o FNDE adquiriu R\$ 52.259.945,00 em impressões e obteve uma economia de 43% entre o valor estimado e o valor contratado.

2. Mobiliário: De 2005 até a presente data o FNDE adquiriu R\$ 13.500.000,00 em mobiliários e obteve uma economia de 25% entre o valor estimado e o valor contratado.

As MPES se inserem nos processos de compras do FNDE através do cadastramento no SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores da Administração Pública Federal.

A empresa tem que se registrar no Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet – no site: [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br) (imprimir o pré-cadastro) e apresentar no órgão cadastrador (UASG) os seguintes documentos: Contrato Social; Alteração contratual\* (se houve mudança no contrato); Balanço (com registro no órgão competente); CGC/CNPJ; DIF; Certidão negativa de falência e concordata; Documentos dos sócios (cópia da identidade e do CPF, autenticados em cartório ou acompanhadas das vias originais); Certidões de quitação (nada consta): Dívida ativa, FGTS, Receita Federal e INSS; Receita municipal e estadual/GDF (se tiver).

Alguns exemplos de aquisições realizadas pelo FNDE de MPE's no exercício de 2008, onde podemos citar: Materiais de expediente: 16.000 canetas esferográficas, 10.000 discos compactos graváveis, 10.000 lápis pretos; Gêneros alimentícios: água mineral, chá, café, leite e açúcar; Equipamentos de informática: Microcomputadores, notebooks e switches; Obras literárias, técnicas e jurídicas; Equipamentos eletroeletrônicos e eletrodomésticos: máquinas fotográficas, filmadoras digitais, data-show, telas de projeção e condicionadores de ar; Mobiliário em geral; Fornecimento de carimbos; Materiais para manutenção predial: 150 torneiras, 2.500 parafusos, 500 lâmpadas fluorescente, Material de pintura, Material elétrico,

Material hidráulico; Ferragens e ferramentas; Serviços de impressões gráficas: 16 milhões de impressões gráficas entre livros, folders, revistas e manuais; Serviços de reprografia; Serviços de conservação e limpeza; Serviços de vigilância armada; Serviços de terceirização de mão-de-obra; Serviços de infra-estrutura para eventos: hospedagem, traslado, alimentação, auditório, salas para oficinas e equipamentos de som e projeção; Serviços de teste de recarga de extintores; Serviços de desinsetização e desratização; Serviços de chaveiro.

### **4.3 Análises das Entrevistas**

Os sujeitos participantes desta pesquisa são gestores públicos que ocupam cargos de relevância nos órgãos que atuam e apresentam qualidades como pensadores, ou seja, são centrados em fatos e informações, bem como produtores, pois apresentam sinais de alto nível de desenvolvimento e demonstram vários estilos, quais sejam: realistas, pois são orientados para a execução de tarefas; analíticos e pragmáticos, pois encontram falhas e buscam resultados certos; e ainda divergentes, pois geram mudanças, buscam idéias, transformam e inventam. Apresentam ainda, uma visão mais crítica das questões apresentadas:

Pergunta 1. Estão sendo flexibilizadas a inserção das MPES nos processos de licitação no âmbito do MEC e FNDE? Todos foram unânimes disseram que sim.

Pergunta 2. Existe diferença na capacidade de cumprimento dos quesitos da licitação devido ao tamanho da empresa? Houve algumas divergências de opinião, no caso do entrevistado do MEC a resposta foi não e esclareceu que o atendimento pleno da contratação está diretamente relacionado com a idoneidade e do nível de responsabilidade/seriedade de cada empresa. Os entrevistados do FNDE, porém disseram que sim, pois como o FNDE funciona como braço operacional do MEC, algumas licitações não se coadunam com a participação de pequenas empresas, tendo em vista o grande volume de bens e serviços adquiridos, bem como da complexa logística que envolve tais contratações.

Pergunta 3. Quais as principais dificuldades de se comprar efetivamente das MPES e se os órgãos tem tido algum problema específico, dois entrevistados MEC e FNDE, disseram que sim, citando em alguns casos: falta de comprometimento/desinteresse da empresa em atender as exigências/condições estabelecidas, tais como divergência nas especificações, atraso na entrega, bem como a falta de experiências de alguns empresários que avaliam mal as

reais dificuldades para atender o objeto da licitação, no caso do FNDE, segundo o entrevistado “já tivemos problemas com a falta de cumprimento da avença, levando o órgão a aplicar penalidades”. Na opinião do terceiro entrevistado (FNDE) o mesmo, disse não ter observado a existência de problemas específicos.

Pergunta 4. A inserção das MPES nas compras governamentais pode afetar os princípios da licitação pública (economicidade, transparência, isonomia, etc.)? Qual a visão dos mesmos como gestores públicos a respeito dessa inserção. O primeiro entrevistado (MEC) disse que não em se tratando de afetar os princípios da licitação e sua visão é que a inserção dessas empresas pode elevar o volume de negócios das mesmas, promover o desenvolvimento e o crescimento das comunidades envolvidas em seu entorno e ainda espera que as empresas beneficiadas promovam melhorias de qualidade, inovação de produtos e avanços tecnológicos de produção para atenderem as demandas do governo. Na opinião dos entrevistados do FNDE, um deles disse não em se tratando da isonomia, com relação à economicidade o assunto deve ser tratado à luz de cada caso concreto em alguns casos, porém acha que não se deva dar exclusividade as MPES quando por exemplo na compra de automóvel que custa menos de R\$ 80.000,00, uma vez que acredita estar alijando as grandes revendedoras e até os fabricantes de veículos e isto poderia onerar a compra, mas também não impediria a participação das MPES, podendo inclusive usar a figura do empate ficto. O outro entrevistado do FNDE acredita não com absoluta certeza que o único princípio que talvez possa ser afetado seja o da isonomia, em razão do tratamento diferenciado das MPES em detrimento de outras empresas que não estejam nessa situação, quanto à economicidade acha que este não foi afetado, bem como a transparência.

Pergunta 5. Os serviços especializados tais como assistência técnica é prestada de forma satisfatória pelas MPES? Todos responderam que sim, dependendo da idoneidade e grau de compromisso assumido pela contratada e de uma boa gestão de fiscalização por parte da Administração, bem como a capacidade administrativa, operacional e financeira frente às obrigações assumidas, podendo ainda ter falhas atribuídas à falta de análise mais apurada dos custos, podendo levar a empresa a cotar valores muito próximos do inexecutável.

Pergunta 6. O que seria necessário para melhorar a participação das MPES nas compras governamentais? Citando a opinião de cada entrevistado: ampla divulgação e incentivo tributário, mais simplificação quanto à regularidade jurídico/fiscal, maior agilidade com relação aos pagamentos para que as empresas possam honrar seus compromissos, empate ficto admitir pagamento do valor a maior de até 5% no caso de pregão e 10% nas outras modalidades, neste caso seria necessária revisão da Lei, ajustes que se observem necessários à medida que as novas regras vão sendo colocadas em prática, carecendo de melhor regulamentação, porque há normas específicas na nova legislação que são de difícil aplicação.

## 5 CONCLUSÃO

Como decorrência da conjugação entre regulação e ordenação da atividade econômica, verifica-se a necessidade do Estado fomentar as atividades das micro e pequenas empresas para que sejam inseridas no processo de desenvolvimento econômico e social do país.

Comprar atendendo as regras da Lei de Licitações e Contratos, é uma tarefa complexa, porém rotineira na Administração Pública. Com a aprovação do Estatuto das Micro e Pequenas Empresas e Empresas de Pequeno Porte, os agentes públicos terão a oportunidade de agregar a essa função um propósito mais nobre: auxiliar o crescimento da economia e a geração de empregos, além de contribuir para a melhoria da distribuição de renda.

Isso porque as micro e pequenas empresas no Brasil correspondem a 99,2% das empresas nacionais e respondem por 56,1% dos empregos. Contudo, nas compras governamentais – expressão que aqui se utiliza abrangendo tanto compras como a contratação de serviços – essas empresas respondem por apenas 8% das licitações e 10% das dispensas.

Agregar ao procedimento das licitações condições para valorizar as MPEs, representará alguns passos a mais, que não trarão prejuízos substanciais de tempo, nem encarecerão o procedimento. Mas com essas poucas alterações, se estará ajudando o Brasil a ser um país de todos, com redução das desigualdades. É mais uma possibilidade de valorizar a função de agente público.

A Lei Complementar nº. 123/2006 cuidou não só de incentivar a MPE, mas também permitiu criar condições diferenciadas para que esses incentivos revertam na promoção do desenvolvimento econômico e social, geração de oportunidades e inovação tecnológica no âmbito municipal e regional.

Assim, todos estes fundamentos até agora explanados têm a intenção de mostrar que foram criadas ferramentas que visam favorecer a um tipo de empresa que sem dúvida hoje é a grande empregadora do país, responsável por 52% dos empregos formais, segundo o SEBRAE. Porém isso também criou uma zona nebulosa por onde hoje perambulam empresas inescrupulosas, sempre atentas aos deslizes e brechas legais.

Cabe lembrar aqui os princípios legais que devem permear o ato licitatório com maior destaque para impessoalidade onde todos os licitantes devem ser tratados de maneira uniforme, em termos de direitos e obrigações, a igualdade ou isonomia que veda o

estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais, intimamente ligado ao da impessoalidade além da probidade administrativa que busca a promoção da seleção de forma mais acertada e transparente possível, agindo assim com a Administração e com os licitantes.

As leis não nascem sempre perfeitas, e para isso existem mecanismos para aprimorá-las. E é isso que esperamos que aconteça. A lei em geral é boa e bem vinda, porém não pode criar distorções que transformem os processos licitatórios em oportunidades de se manchar o mercado da livre e sadia concorrência.

Apesar das promessas de um ambiente favorável para os pequenos negócios, a prática das compras governamentais ainda está distante do ideal. O sistema apresenta uma série de problemas que impede a negociação comercial efetiva entre os donos de microempresas e os órgãos do governo, tais como:

1. Empresas inescrupulosas, sempre atentas aos deslizes e brechas legais;
2. A falta de preparo, tanto por parte da esfera governamental quanto da classe empresarial, que dificulta e até impede a aplicação da lei em sua totalidade. De um lado, a não qualificação de profissionais do Estado, e do outro, empresários que desconhecem o seu poder de participação nas compras do governo, que não sabem como fazer e, muitas vezes, nem querem. Na avaliação do Coordenador Geral de Compras do FNDE, a falta de experiência e de conhecimento de alguns empresários, os fazem avaliar mal as reais dificuldades para atendimento das avenças propostas nos Editais decorrentes de processos licitatórios, levando a Administração a aplicar penalidades.
3. Atrasos e contratempos nos pagamentos pela Administração. A resistência oferecida pelo universo empresarial parte de uma cultura edificada na crença de um governo que não cumpre com seus compromissos no prazo estipulado. A idéia de um Estado ‘mau-pagador’ pode ser a origem da barreira que atravança o processo de comercialização com órgãos do governo. Felizmente, essa impressão vem sendo desconstruída, segundo afirmam analistas do SEBRAE “Aos poucos essa imagem é desmistificada”.

Além disso, uma das soluções para esse problema está prevista em lei, mas ainda precisa de regulamentação. Pelo art. 46 do Capítulo V da Lei Geral, poderão ser emitidas cédulas de crédito micro empresarial para os serviços prestados por micro ou pequena empresa a entidades públicas e não pagos em até 30 dias contados da data de liquidação.

Assim, uma vez contratada pelo poder público, a empresa vai contar com mais um instrumento de garantia de pagamento.

Outro fator que se torna fundamental é a produção de informações estatísticas atualizadas sobre o segmento das MPEs de forma a possibilitar a definição dos instrumentos de política econômica necessários à sua proteção e desenvolvimento.

Os dados apresentados nesta monografia permitiram conhecer as características das MPEs de comércio e serviços, explicitando sua participação na geração de postos de trabalho e renda.

Quanto aos processos de compras governamentais, este segmento pela sua importância, deveria contar com um processo contínuo de acompanhamento de sua evolução e de suas mudanças estruturais, bem como contar com maior agilidade com relação aos pagamentos pela Administração Pública, já que as MPEs não são capitalizadas, dependendo do recebimento de seus créditos para honrar seus compromissos.

Outra forma de melhorar a participação das MPES nas compras governamentais seria a de que o empate ficto deveria admitir o pagamento do valor à maior de até 5% no caso de Pregão e 10% nas outras modalidades, para isto ocorrer, no entanto, seria necessária a revisão da Lei.

A disponibilidade de estatísticas atualizadas é condição essencial para que as entidades de classes e o poder público possam avaliar o desempenho das MPEs e viabilizar políticas eficazes para o fomento de suas atividades e de maior integração junto às médias e grandes empresas.

## REFERÊNCIAS

- BARROS, Frederico R.; MODENESI, R.L. **Pequenas e Médias Indústrias: Análise dos Problemas, Incentivos e suas contribuições ao desenvolvimento**. Rio de Janeiro. IPEA/INPES, 1978.
- BATALHA, Mário Otávio; DEMORI, Flávio. **A pequena e média indústria em Santa Catarina, Florianópolis**: Ed. Da UFSC, 1990.
- BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Em seu artigo 170, inciso IX, estabeleceu entre os princípios gerais da atividade econômica o "tratamento favorecido" para as empresas brasileiras de pequeno porte, e em seu artigo 179 tratou de "tratamento diferenciado", "simplificação" e "eliminação ou redução" de obrigações.
- BRASIL. Lei Complementar nº. 123, em 14 de dezembro de 2006, Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte e estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no tocante às aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão.
- BRASIL. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
- BRASIL. Decreto nº. 6.204, de 05 de setembro de 2007, regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal.
- BRASIL. Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002, institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.
- BRASIL. Decreto nº. 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamenta a modalidade de licitação denominada Pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, denominado Pregão Eletrônico, para aquisição de bens e serviços comuns.
- BRASIL. Lei nº. 9.841, de 05 de outubro de 1999, institui o Novo Estatuto Jurídico das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, em atendimento ao disposto nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal, dando tratamento diferenciado e simplificado nos campos administrativo, fiscal, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial.
- BRASIL. Decreto nº. 3.474, de 19 de maio de 2000, regulamenta a Lei nº. 9.841, de 05 de outubro de 1999, criação do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.
- CETEB, Centro de Ensino Tecnológico de Brasília. **A grande dimensão da pequena empresa: perspectivas de ação**. Série idéias e propostas. Coordenador Flavio Ramos. Consultor Responsável, José Leite de Assis Fonseca. Brasília: Editora SEBRAE, 1995.
- CNI/DAMPI, **Pequena e Média Indústria: Um enfoque nacional**. Rio de Janeiro: CNI/DAMPI, 1976.

EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004 (Edição original: 1995).

FERRARI *apud* BATALHA, Mário Otávio; DEMORI, Flávio. **A pequena e média indústria em Santa Catarina**, Florianópolis: Ed. Da UFSC, 1990.

FREITAS, José C. W. D. material apresentado no FOMENTA - Encontro de Oportunidades para Micro e Pequenas Empresas nas Compras Governamentais – período de 24 a 26 de setembro, Brasília [**Compras no FNDE**], 2008.

HULL, Galen S. **A small business agenda: trends in a global economy**. London: University Press of America, 1986

LIMA, Jonas. **Licitações para pequenas empresas: novidade da década de 40**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1364, 27 mar. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9655>>. Acesso em: 06 out. 2008.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. Colaboradora: Christianne Stroppa - Cartilha – “**O que você pode fazer para comprar mais das Micro e Pequenas Empresas**”, 2007 – Disponível em: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br). Acesso em: 06/10/2008.

MORELLI, Gustavo Henrique de Farias. **Micro e Pequena Empresa: a necessidade de prioridade na política econômica**, Série Estudos e Pesquisas. São Luiz: SEBRAE, 1994.

RATTNER, Henrique. Et al. (COORD) . **Inovação Tecnológica e Acumulação de Capital na Pequena e Média Empresa**. Vol. 1. São Paulo: EAESP/FGV, 1983

SOLOMON, Steven. **A Grande Importância da Pequena Empresa: a pequena empresa nos Estados Unidos, no Brasil e no mundo**. Rio de Janeiro: Editorial Nórdica, 1986.

VIDAL, Antonio Geraldo da Rocha. **Informática na Pequena e Média Empresa**. São Paulo, Pioneira: 1998.

## ANEXO

### 1. Roteiro de Entrevista

1. Com a edição da Lei Complementar nº. 123, em 14 de dezembro de 2006, houve o reconhecimento da situação diferenciada das MPE's e aplicação de políticas públicas privilegiadas às compras governamentais. Ato contínuo deverá haver medidas administrativas concretas para a efetiva implantação do tratamento diferenciado, bem como, a expedição de legislação específica de cada ente federativo, possibilitando validar as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº. 123/06. No âmbito da União, houve a expedição do Decreto nº. 6.204, de 05 de setembro de 2007. Nos processos de licitação das compras públicas no âmbito do FNDE/MEC, estão sendo flexibilizadas a inserção das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte? Como?
2. Existe alguma diferença na capacidade de cumprimento dos quesitos da licitação devido ao tamanho da empresa? Se sim, forneça alguns exemplos.
3. Quais as principais dificuldades para se comprar efetivamente das MPEs? O FNDE/MEC tem tido algum problema específico quando compra de MPEs?
4. Será que a inserção das MPEs nas compras governamentais pode afetar os princípios da licitação pública (economicidade, transparência, isonomia etc.)? Qual sua visão como gestor público a respeito da inserção das MPEs nas compras governamentais, conforme determina o Decreto nº. 6.204/07.
5. Os serviços especializados, como por exemplo, o serviço de assistência técnica é prestado por essas empresas de forma satisfatória?
6. O que seria necessário para melhorar a participação das MPEs nas compras governamentais?