

Tratamento diferenciado nas contratações públicas: o caso de um município de médio porte localizado no sul de Minas Gerais*

Differentiated treatment in public contracts: the case of a medium-sized municipality located in the south of Minas Gerais

Jéssica Veloso Lopes

Universidade Federal de Lavras (UFLA)
jessikaveloso@hotmail.com

Daniela Meirelles Andrade

Universidade Federal de Lavras (UFLA)
daniela.andrade@dae.ufla.br

Luciana dos Santos Vieira

Universidade Federal de Lavras (UFLA)
luh_vieira05@hotmail.com

Vinicius Batista Gonçalves

Universidade Federal de Lavras (UFLA)
vinigoncalves@yahoo.com

Resumo:

As licitações públicas são instrumentos utilizados pela administração para desenvolver suas atividades, para contratar empresas prestadoras de serviços ou fornecimento de materiais, através de legislação específica. As microempresas e empresas de pequeno porte (MPE's) representam a grande maioria das empresas formais no Brasil. Sendo assim, destaca-se a necessidade de analisar a aplicabilidade da Lei Complementar 123/06 que instituiu o Estatuto Nacional das MPE's, estabelecendo no artigo 1º normas gerais de tratamento às MPE's no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2006). Nessa respectiva lei, aborda-se sobre o acesso ao mercado, bem como a nova redação da Lei Complementar nº 147/14, onde nos processos licitatórios concede tratamento diferenciado às mesmas. Assim, o objetivo desta pesquisa é analisar a aplicabilidade da Lei Complementar nº 123/06 nos processos licitatórios, modalidade pregão de um município, mediante tratamento diferenciado nas contratações públicas. Realizou-se entrevistas com diversos atores envolvidos nos processos e análise de 278 pregões do período de 2007 a 2015. Os resultados indicam que há aplicabilidade do tratamento diferenciado destinado às MPE's, contudo há benefícios legais que não são utilizados na prática, apesar da percepção da importância do uso de tais benefícios por parte dos licitantes e da administração pública.

Palavras-chave: Microempresa; Empresa de Pequeno Porte; Compras Públicas.

* Recebido em 07 de Janeiro de 2019, aprovado em 24 de Maio de 2019, publicado em 05 de Janeiro de 2021.

Abstract:

Public tenders are instruments used by management to develop their activities, to hire companies that provide services or supply materials, through specific legislation. Micro and small businesses (SMEs) represent the vast majority of formal companies in Brazil. Therefore, the need to analyze the applicability of Complementary Law 123/06 that established the National Statute of MSEs is highlighted, establishing in article 1 general rules for the treatment of MSEs within the powers of the Union, the States, the Federal District and Municipalities (BRASIL, 2006). In that respective law, it deals with market access, as well as the new wording of Complementary Law No. 147/14, where in the bidding processes it grants different treatment to them. Thus, the objective of this research is to analyze the applicability of Complementary Law No. 123/06 in bidding processes, a public auction modality of a municipality, through different treatment in public contracts. Interviews were carried out with several actors involved in the processes and analysis of 278 auctions from 2007 to 2015. The results indicate that there is applicability of differentiated treatment for SMEs, however there are legal benefits that are not used in practice, despite the perception of importance of the use of such benefits by bidders and public administration.

Keywords: Microenterprise; Small business; Public Purchases.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Sebrae (2017), as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (MPE's) representam 99% do total das empresas formais existentes e 52% das carteiras assinadas, sendo atores relevantes no cenário econômico do país, possuindo algumas especificidades, tais como menor poder econômico comparado as demais, dificuldades de regularização fiscal, de permanência e acesso ao mercado gerando limitações de competitividade. Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU) é preciso que haja uma isonomia real, que trate os iguais como iguais e os diferentes como diferentes, buscando nivelamento das desigualdades (BRASIL, 2010).

Com o objetivo de estímulo ao desenvolvimento e redução das desigualdades, em 14 de dezembro de 2006, foi criada a Lei Complementar nº 123 (LC 123/06) que instituiu o Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, estabelecendo no artigo 1º normas gerais de tratamento às MPE's no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2006).

O procedimento licitatório é o instrumento utilizado pela Administração Pública para desenvolver suas atividades, regulamentado pela Lei 8.666/93 que visa à contratação de empresas especializadas para a prestação de serviço ou fornecimento de material, prezando pela melhor proposta, ou seja, a que for considerada mais vantajosa para a Administração Pública (BRASIL, 1993).

Porém, de acordo com a Lei Geral, é necessário que os gestores públicos utilizem deste procedimento de compra, visando não apenas a economicidade, mas também como uma possibilidade de política pública para a melhoria das condições de vida local. Pois, de acordo com o SEBRAE (2012), as compras governamentais significam um forte instrumento de promoção do desenvolvimento local e regional. Não obstante, conforme dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o mercado de compras públicas corresponde a 13% do produto interno bruto (PIB) brasileiro, fato este que atribui ao Estado grande influência no mercado consumidor nacional (OCDE, 2015).

Assim, considerando que o governo é o maior consumidor do Brasil, cabem aos gestores públicos os desafios de conhecer, regulamentar e incorporar as mudanças nos processos das compras públicas introduzidas pela legislação, conscientizando sobre sua importância e assumindo a responsabilidade de promover os processos de mudanças em seus órgãos. Considerando-se o que foi apresentado, este estudo propõe responder, as seguintes questões de pesquisa: De que forma ocorre a participação das MPE's nos processos licitatórios, modalidade pregão em um município de médio porte do Sul de Minas Gerais? Qual a aplicabilidade da LC 123/06 (BRASIL, 2006) concedida pelo pregoeiro nos editais e no certame? E qual o grau de conhecimento e utilização desta por parte dos representantes das empresas?

Neste sentido, o objetivo geral deste estudo foi analisar a participação das MPE's nos processos licitatórios, da modalidade pregão de um município de médio porte do sul de Minas Gerais, mediante tratamento diferenciado nas contratações públicas. Especificamente identificar nos editais o estabelecimento dos benefícios da Lei; fazer um levantamento do número de MPE's participantes e vencedoras de certames no período de 2007 a 2015 por se tratar dos anos subsequentes da legislação; a importância e o uso da LC 123/06 tanto para a administração pública quanto para as empresas beneficiadas.

A relevância desta pesquisa se destaca pelo grande vulto das compras governamentais e esta ser uma ferramenta de otimização de políticas públicas direcionada para o desenvolvimento local, fortalecimento da economia e a possibilidade de ampliação da competitividade, e pela falta de participação e conhecimento das micro e pequenas empresas neste mercado. Bem como pela oportunidade de relacionar a teoria proposta em lei e as práticas aplicadas no município em estudo, pois, a administração pública, especificamente o pregoeiro e a Comissão de Licitação possuem a função de suprir as necessidades de aquisição de bens e serviços através das licitações públicas, como também a possibilidade pouca desfrutada de utilizar esse procedimento como instrumento estratégico de políticas públicas direcionada para o desenvolvimento econômico sustentável para a geração de empregos e melhor distribuição de renda. Para isso, a Lei Geral da MPE's dispõe de dispositivos que minimizam as desigualdades de tratamento entre as MPE'S e as empresas de médio e grande porte, através de benefícios autoaplicáveis, sendo o de: prazo para a regularidade fiscal e a possibilidade de empate ficto, e benefícios não autoaplicáveis: editais exclusivos, reserva de cotas e a subcontratação (BRASIL, 2006).

Dessa maneira, para alcançar os objetivos serão apresentados os aspectos gerais da lei das MPE's e as mudanças concedida em benefícios aos empresários. Em seguida, será exposta a metodologia, baseada em dados secundários de origem quantitativa, onde foram analisados dados mensuráveis obtidos pela coleta de 278 processos, no período de 2007 a 2015, em um município de médio porte localizado no Sul de Minas Gerais. A escolha do município deu-se pela facilidade de acesso por uma das autoras ser servidora do departamento de compras. Além disso, foram realizadas entrevistas qualitativas através de um questionário não estruturado com 24 pessoas (quinze representantes das MPE's, o pregoeiro, seis membros da Comissão de Licitações do município e uma colaboradora do SEBRAE). Posteriormente, foram realizadas análise e discussão dos resultados, e por fim, as considerações finais.

2 ASPECTOS GERAIS DA LEI DAS MPE'S

A Constituição Federal de 1988, já previa o tratamento diferenciado e favorecido aos pequenos negócios em sua redação, conforme os arts. 146, III, d, 170, IX e 179 que asseguram para as MPE's, brasileiras e sediadas no Brasil, visando o incentivo através da simplificação, redução ou eliminação das obrigações tributárias, previdenciárias, administrativas e creditícias (BRASIL, 1988).

Para dar efetividade e regulamentar o disposto na Constituição, foi instituída a Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006 – o novo Estatuto Nacional das MPE's, a Lei Geral é uma política pública de desenvolvimento sustentável que abrange tanto a União, quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios (BRASIL, 2006).

Para Braga (2007), a LC 123/2006, foi criada para amenizar as desigualdades existentes no tratamento legal realizado entre as micro, pequenas e grandes empresas. Considerando que no Brasil a maior parte das organizações são classificadas como MPE's, evidencia-se que esta categoria requer um tratamento diferenciado para que possa se manter no mercado e, conseqüentemente, contribuir para o desenvolvimento econômico do país.

A LC 123/06 (BRASIL, 2006) apresenta a definição de “microempresa” e “empresa de pequeno porte”, de acordo com o artigo 3º, tendo como critério fundamental o valor de seu faturamento. Assim, é considerada como microempresa aquela que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 e empresa de pequeno porte aquela que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00, sendo igual ou inferior a R\$ 3.600.000.

Caso seja enquadrada como MPE, a empresa possui o direito de usufruir dos benefícios criados pela LC 123/06, entre eles o benefício de tratamento diferenciado nas licitações públicas, por meio da possibilidade de regularização fiscal tardia, empate ficto na fase de lances, participação em editais exclusivos, subcontratação e permite a reserva de cotas de objetos de natureza divisível (BRASIL, 2006).

3 BENEFÍCIOS E ACESSO CONCEDIDOS ÀS MPE'S PELA LC 123/06 NAS COMPRAS PÚBLICAS

No que se refere ao acesso ao mercado, mais especificamente sobre aquisições públicas, a LC 123/06, em seu capítulo V, nos artigos 42 ao 49, apresenta os benefícios às MPE's, sendo eles: a possibilidade de regularização fiscal tardia, a criação do empate ficto, possibilidade de emissão de títulos de créditos quanto a empenhos não pagos (não abordado neste trabalho, por não se tratar especificamente do âmbito das licitações, mas sim dos pagamentos decorrentes das contratações) e a possibilidade de realização de licitações diferenciadas, desde que constadas no edital (BRASIL, 2006), conforme no Quadro 1:

Quadro 1 - Benefícios e legislações da Lei 123/2006.

BENEFÍCIOS, PRIVILÉGIOS E /OU PRERROGATIVAS.	FUNDAMENTO LEGAL NA LC 123/2006
1. Habilitação (regularidade fiscal tardia) ♦ Autoaplicável.	Artigo 42 e 43
2. Julgamento das propostas (empate ficto) ♦ Autoaplicável.	Artigo 44 e 45

3. Cédula de crédito microempresarial ◆ Não autoaplicável.	Artigo 46
4. Licitação exclusiva (R\$80.000,00) ◆ Não autoaplicável	Artigo 48, I e 47
5. Subcontratação (30% do contrato) ◆ Não autoaplicável.	Artigo 48, II e 47
6. Cotas exclusivas (25% do objeto) ◆ Não autoaplicável.	Artigo 48, III e 47

Fonte: Elaborado pelos autores (2017)

Em consonância do art. 42 da LC 123/06, nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal (certidões regulares com os tributos federais, estaduais, distritais ou municipais, como também da regularidade dos débitos previdenciários –INSS e FGTS dos empregados) somente será exigida para efeitos de assinatura do contrato. Porém, de acordo com o art. 43, por ocasião da participação em certames licitatórios, as MPE's deverão apresentar a documentação exigida para efeito comprobatório para regularidade fiscal, mesmo que apresente alguma restrição (BRASIL, 2006).

Havendo a apresentação de documento fiscal com alguma restrição, será concedido o prazo de dois dias úteis para a regularização da documentação, contadas a partir do momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, podendo ser prorrogado por igual período a critério da Administração Pública (BRASIL, 2006). No caso da modalidade pregão, a análise da documentação ocorre na fase de habilitação, após análise da proposta (BRASIL, 2002).

O empate ficto é assegurado, como critério de desempate nas licitações públicas dando preferência para a contratação das MPE's. Para Justen Filho (2012) configura-se “empate” quando houver mais de uma proposta com idêntico valor e também naquelas situações em que a diferença entre as propostas se enquadre num determinado limite percentual. Produzindo desse modo uma ficção de empate já que sob o prisma aritmético, não existe igualdade de valores. Entende-se como empatadas as situações em que as propostas de preço das MPE's sejam iguais ou até 10% superiores a melhor proposta. No caso da modalidade pregão, esse percentual é estabelecido em 5% superior à melhor proposta.

Outro aspecto é a concessão de benefícios aplicáveis às MPE's durante a fase de elaboração e redação do edital, os quais são definidos, de acordo com o interesse do órgão público. Entre os benefícios tem-se: a destinação de editais exclusivos para a participação das MPE's, a previsão de subcontratação e a reserva de cotas em objetos de natureza divisível, os quais possibilitam as MPE's se inserirem dentro do universo das compras públicas.

Rigolin e Bottino (2009) destacam que a LC 123/06, em seu artigo 47, confere ao Poder Público, municipal ou estadual a possibilidade de favorecer as MPE's nas contratações desde que prevista e regulamentada na legislação do respectivo órgão público, tendo como objetivo o tratamento diferenciado, a promoção do desenvolvimento social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Além da regulamentação própria do órgão público, a legislação prevê para a administração três possibilidades para o cumprimento do tratamento diferenciado, sendo elas: a realização de processo licitatório destinado às MPE's nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00; exigir das licitantes vencedoras que haja uma subcontratação de MPE's até o

limite de 30% do total contratado e ou estabelecer reserva de cota de até 25% do objeto total da licitação para a contratação de MPE's, desde que o objeto seja de natureza divisível (BRASIL, 2006).

Conforme parecer do SEBRAE (2015), os artigos que tratam dos benefícios de regularidade fiscal e empate ficto são autoaplicáveis, porém, quanto aos benefícios citados acima, compete ao gestor público incluí-los no instrumento convocatório para que sejam de fato efetivados. Esses três benefícios eram dispostos na LC 123/06 (BRASIL, 2006), como forma de possibilidades de aplicação pela administração pública, na fase de elaboração do edital, tal fato ocasionava brechas para a sua aplicabilidade real.

Assim em 07 de agosto de 2014, a LC 123/06 sofre alterações através da LC 147/14 (BRASIL, 2014), devido à necessidade de uma melhor regulamentação nos processos de compras destinadas às MPE's por meio dos benefícios concedidos legalmente às mesmas.

As alterações realizadas pela LC 147/14 (BRASIL, 2014) objetivam concretizar a aplicação do tratamento diferenciado e simplificado destinado às MPE's no âmbito das licitações públicas. Em seu inciso I, além da previsão de obrigatoriedade, também foi acrescentada à redação no que tange ao valor de R\$80.000,00 (oitenta mil reais), deixando claro que deverá ser aplicado em processos que possua lote composto por um item ou por diversos itens que se enquadre neste valor (SEBRAE, 2015).

A subcontratação de MPE's continua sendo facultativa às exigências dos licitantes vencedores dos certames, em situações de obras e serviços, porém ficou revogado o percentual de 30% (trinta por cento) antes estabelecido, cabendo aos gestores públicos a responsabilidade de estabelecerem o percentual desejado para cada processo (BRASIL, 2014).

O estabelecimento de reserva de cotas de até 25% para a contratação de MPE's, nos processos licitatórios para aquisição de bens, antes era facultativo, na nova redação da lei passa ser prática obrigatória para os gestores públicos, exceto quando se tratar de bens de natureza não divisível ou prestação de serviços (BRASIL, 2014).

Inclui-se na nova lei a possibilidade de priorizar a contratação das MPE's sediadas local ou regionalmente, mesmo que estas apresentem propostas de valor de até 10% (dez por cento) acima do melhor valor de uma média ou grande empresa, ou até mesmo de outra MPE's sediada fora do contexto regional que se pretende contemplar. De acordo com Brasil (2014), para que esse benefício seja concedido é fundamental estar devidamente justificado no instrumento convocatório, contudo a sua aplicação é facultativa.

O art. 49 da LC 147/14 cita os casos excludentes, nos quais não se aplicam o tratamento diferenciado, sendo eles: a ausência de previsão dos benefícios no instrumento convocatório da licitação; a inexistência de, pelo menos 3 fornecedores enquadrados como micro ou pequenas empresas e que atendam às exigências do Edital; caso a contratação de ME ou EPP não seja vantajosa para a administração pública ou represente prejuízo ao objeto licitado; e por fim, quando a lei considerar a licitação dispensável (art.24 da Lei 8.666/93) ou inexigível (art.25, da Lei 8.666/93) (BRASIL, 2014).

4 METODOLOGIA

Com objetivo de analisar a participação das MPE's nos processos licitatórios mediante o tratamento diferenciado nas contratações públicas, foram levantados dados por meio de uma amostra, a fim de verificar a quantidade de empresas vencedoras e a utilização dos benefícios

concedidos em lei. Para Chizzotti (1995), a pesquisa quantitativa possibilita estabelecer relações e mensurar as variáveis preestabelecidas, mediante análises de constância. Essa é a proposta deste trabalho ao utilizar-se de dados referentes aos processos licitatórios já realizados.

Para coleta desses dados foram avaliados os processos licitatórios realizados no período de 2007 a 2015, na modalidade pregão. Escolheu o período mencionado, por se tratar dos anos subsequentes à criação da LC 123/06 (BRASIL, 2006). E utilizou-se de análise estatística para quantificar os dados coletados na amostra aleatória simples dos pregões.

Para o cálculo amostral utilizou-se de uma calculadora on-line, disponível em: <<http://www.calculoamostral.vai.la>>. Assim, dos 996 processos licitatórios encontrados foram selecionados uma amostra de 278 processos, que segundo a calculadora amostral permite fazer inferências sobre a população. Com esse cálculo, o erro amostral foi de 5% e o nível de segurança de 95%. Para tal resultado, a calculadora utiliza da seguinte fórmula:

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{Z^2 \cdot p \cdot (1 - p) + e^2 \cdot (N - 1)}$$

Onde: n (número da amostra calculada), N (número da população = 996), Z (a variável normal padronizada associada ao nível de confiança), p (a verdadeira probabilidade do evento) e (erro amostral).

Após a descoberta da amostra, foram utilizadas as propriedades matemáticas fundamentais de proporção para a definição do número de processos a analisar em cada ano, por meio de regra de três simples (quando duas grandezas são diretamente proporcionais e, aumentando uma delas, a outra aumenta na mesma razão da primeira). Com o total da amostra (278 processos) menos o % da população do ano obtém-se o número de processos referente a cada ano. Para a análise quantitativa utilizou-se o software livre Calc, que permite a criação de planilhas e possibilita à análise dos dados recolhidos, além de enumerá-los.

A pesquisa é também de origem qualitativa por analisar dados não mensuráveis, obtidos por meio de entrevistas e observações da pesquisadora. Neste tipo de pesquisa são analisados os dados não quantificáveis que foram obtidos por meio de entrevistas não estruturadas com os representantes das empresas, com o pregoeiro e equipe de apoio do município em estudo, além de entrevista com uma colaboradora do Serviço Brasileiro de apoio às Micro e Pequenas Empresas – (SEBRAE). As entrevistas foram de suma importância, pois permitiram compreender as tendências e os resultados da pesquisa quantitativa.

Como instrumento de coleta de dados qualitativos, foi utilizado um questionário não estruturado para a realização de entrevistas com 15 (quinze) representantes das MPE's, o pregoeiro e 6 (seis) membros da Comissão de Licitações do município e uma colaboradora do SEBRAE. As entrevistas continham questões abertas com o propósito de analisar os dados não mensuráveis, obtendo através das respostas as percepções e o entendimento dos atores envolvidos nos processos licitatórios, frente à aplicação da Lei Geral das MPE's nas compras públicas. Os dados obtidos nas entrevistas foram submetidos à análise de conteúdo, inter-relacionando com os conceitos apresentados no referencial teórico.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Analisou-se a participação das MPE's e das empresas de médio e grande porte nos processos licitatórios com o foco no número de vezes em que se consagraram vencedoras; o valor total contratado; o número de licitantes que utilizaram dos benefícios concedidos pela LC 123/06 (BRASIL, 2006) e quais foram eles; a citação das leis nos editais e a aplicação dos benefícios não autoaplicáveis. Assim, os resultados encontrados foram analisados com base no referencial teórico, os quais foram relacionados com as repostas obtidas nas entrevistas, a fim de permitir análise ampla, baseada em diversas visões.

5.1 Quantidades de licitantes participantes

O primeiro elemento analisado refere-se à quantidade de empresas participantes dos pregões. Este dado permite quantificar o grau de participação das MPE's e das outras empresas, sendo "outras" as empresas de médio e grande porte. O Gráfico 1 apresenta a quantidade de empresas participantes e sua classificação.

Percebe-se através do Gráfico 1, que houve um crescimento de 53,51% do número de MPE's participantes nas licitações. No ano de 2007 havia 32,20% de MPE's, já no ano de 2015 verificou-se a porcentagem de 85,71% na amostra analisada.

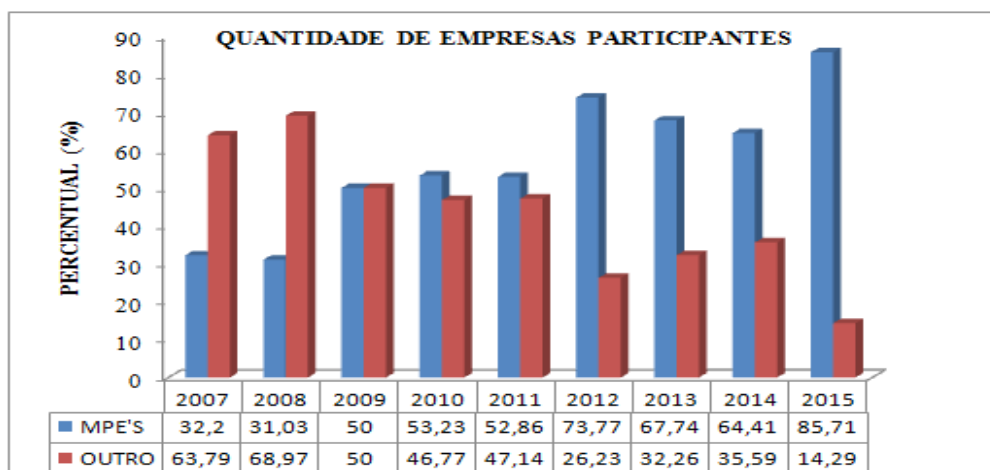


Gráfico 1 - Quantidade de empresas participantes

De acordo com a colaboradora do SEBRAE, em 2008, o município em estudo instituiu normas gerais para a aplicação do tratamento diferenciado e simplificado às MPE's por meio da Lei Municipal nº 3.413 de 10 de julho de 2008, conforme determinado pelo Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Porém, apenas em 2012 realizou-se uma parceria entre a Gestão local e o SEBRAE, na qual foram realizadas consultorias para que a Lei fosse implementada de forma assertiva.

O trabalho realizado entre as partes constituiu-se no oferecimento de cursos de capacitação para os servidores da Comissão de Licitações no ano de 2013, com temas relacionados ao tratamento diferenciado e favorecido às MPE's, no âmbito das licitações, sua importância e a responsabilidade dos gestores para a sua efetividade. O SEBRAE, nos anos de 2013 e 2014, ofertou no município um curso de capacitação com o tema: "Como vender com segurança para a Administração Pública", destinado aos fornecedores da Prefeitura e para os

representantes de MPE's convidados que possuíam potencial para se tornarem futuros fornecedores, tendo como critério de seleção o cadastro no sistema informatizado da instituição.

Além da implementação da Lei no Município, pode-se justificar o aumento significativo de 64,41% no ano de 2014 para 85,71% no ano de 2015 às alterações advindas da LC 147/14 (BRASIL, 2014), que torna obrigatório aos gestores a designação de editais exclusivos para a participação das MPE's.

Quanto à participação das grandes empresas nos certames, nota-se um decréscimo de 49,50 % de 2007 a 2015, o que nos leva a perceber que a LC 123/06 (BRASIL, 2006) e sua nova redação, a LC 147/14 (BRASIL, 2014), cumpriram com o seu objetivo de ampliar o acesso das MPE's no mercado das compras públicas, ainda que de forma gradual no município estudado.

E, para Justen Filho (2012), licitação é o ato de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e promover o desenvolvimento. Os dados analisados nos permitem relacionar a prática com a teoria de forma que se percebe uma diminuição da predominância da participação das empresas de médio e grande porte e, conseqüentemente, o aumento da participação das MPE's, possibilitando uma maior concorrência e uma contratação menos onerosa.

5.2 Quantidades de empresas vencedoras

Neste momento será apresentado o percentual de empresas vencedoras dos certames. Ressalta-se que, além do crescimento percentual da participação das MPE's nas licitações, é necessário que elas se consagrem vencedoras do certame, de forma que seu poder de negociação e competitividade de mercado frente às demais empresas se fortaleça. O Gráfico 2 demonstra a quantidade de MPE's que venceram o certame.

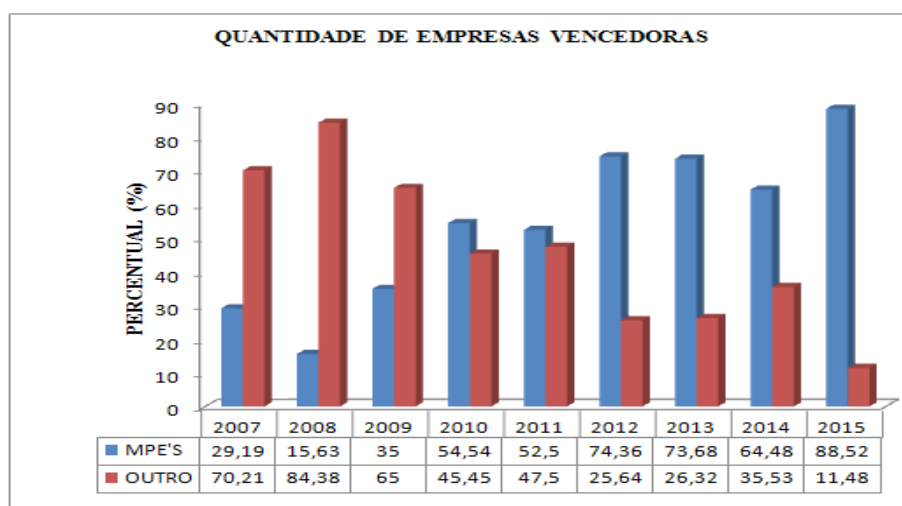


Gráfico 2 - Quantidade de empresas vencedoras

Nos anos iniciais analisados, nota-se que o percentual de MPE's participantes dos certames não é proporcional ao número de vezes em que se tornaram vencedoras, como nos anos de 2007, 2008 e 2009, houve uma participação média de 37,74% e se consagraram vencedoras uma média de apenas 26,6 %.

Foi questionado aos representantes da comissão de licitação sobre o porquê destes dados e constatou-se, de forma unânime, que apesar de participarem, as MPE's não utilizavam os benefícios estabelecidos em lei, por desconhecimento da legislação, bem como da falta de citação destes benefícios nos editais, ato de responsabilidade da comissão e do pregoeiro local, pois, de acordo com a LC 123/06 (BRASIL, 2006), cabe aos gestores públicos a definição dos editais que serão destinados exclusivamente para a participação das MPE's, porém nesses anos iniciais da Lei, esta prática não foi efetivada.

Nota-se que a média de MPE's vencedoras nos anos de 2007 a 2011 foi de apenas 37,7% ao ano, passando para uma média de 75,26% nos anos de 2012 a 2015. Pode-se associar esses dados à maior familiaridade da Lei pela comissão e fornecedores, bem como aos benefícios não autoaplicáveis, os quais passaram a ser previstos nos editais. Justifica-se, também, pela ampliação dos benefícios concedidos pela LC 147/14 (BRASIL, 2014), que torna obrigatória a destinação de editais exclusivos para a participação das MPE's.

A partir do ano de 2012 ocorreu uma inversão na composição dos fornecedores do município em estudo, sendo 74,36% de MPE's e apenas 25,64% de médias e grandes empresas. Percebe-se um relevante decréscimo de grandes empresas, comparado aos anos de 2007, 2008 e 2009, nos quais detinham a maior parte do valor gasto pela Administração em contratações. A partir de 2012 foram ampliadas as articulações existentes entre o sistema SEBRAE e a gestão local, fato este que resultou em uma implementação formal da Lei no município, na capacitação dos servidores para a sua aplicação e no aumento do conhecimento dos representantes para o uso dos benefícios.

O objetivo proposto da lei de fomentar à participação das MPE's, movimentando a economia local e regional, foi alcançado no caso em comento, pois, de acordo com os dados obtidos, percebe-se o aumento do percentual da participação, e mais, o aumento do percentual de vezes em que as MPE's se tornaram habilitadas e vencedoras dos certames no decorrer dos anos, ganhando espaço e poder de negociação frente as empresas de grande porte.

5.3 Valor total contratado

O Gráfico 3 possibilita a comparação do percentual do valor dos contratos realizados entre a Administração e as partes em cada ano.

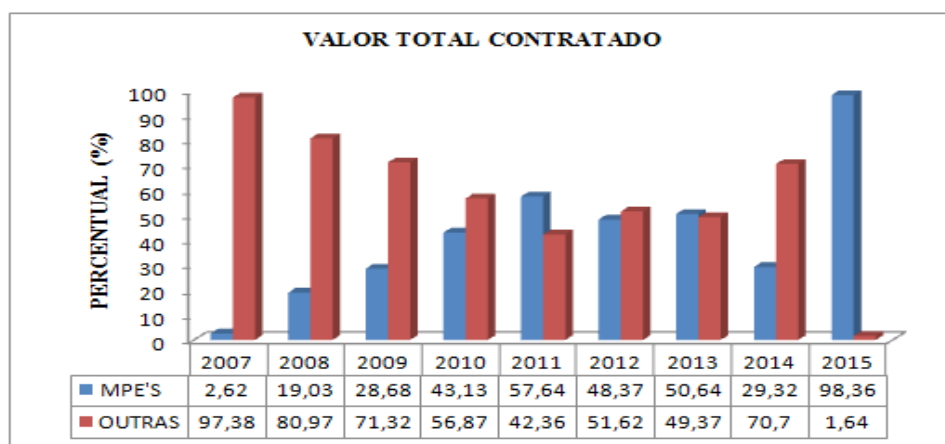


Gráfico 3 – Valor Total Contratado

Percebe-se que, em 2007, o volume do valor contratual com as MPE's corresponde a 2,62% do total contratado pela Administração Pública em oposição a 97,38% de contratação com as empresas de médio e grande porte. Analisando estes dados em valores reais essa diferença se torna ainda mais discrepante, onde as MPE's possuem contrato com o município no valor total de R\$ 1.489.245,82 e em oposição às empresas de médio e grande porte no valor de R\$ 55.410.374,40. Esses dados nos remetem à falta de competitividade de preços das MPE's frente às grandes empresas, bem como a falta de utilização dos benefícios concedidos pela LC 123/06 (BRASIL, 2006).

Assim, como as participações das MPE's nas licitações públicas foram gradativamente aumentando, conforme justificativas e dados apresentados nos tópicos anteriores, os valores de contrato também se expandiram. Pode-se perceber essa assertiva no aumento do ano de 2007 para o ano de 2015, que passou de 2,62% para 98,13%, correspondendo ao valor de R\$ 72.760.841,15, consistindo em um crescimento expressivo de 95,74%. Através da observação, pode-se concluir que este aumento se justifica pelo maior conhecimento acerca dos benefícios da Lei pelos representantes, bem como a busca de capacitação e informação por parte da Comissão, tornando os editais cada vez mais adequados e concedendo o tratamento diferenciado e favorecido às MPE's.

Constatou-se, ainda, que as MPE's representam grande parte do total das empresas formais no Brasil e, de acordo com SEBRAE (2017), os pequenos negócios são o que sustentam o fator econômico da grande maioria dos municípios. Dessa forma, o crescimento do valor contratado com as MPE's representa um dado significativo, pois possibilita fomentar o desenvolvimento local, uma vez que o recurso da contratação destinado à MPE's retornará como geração de empregos, fortalecimentos da arrecadação de tributos, fazendo com que o dinheiro permaneça na região e a economia gire de forma dinâmica.

5.4 Utilização e caracterização dos benefícios concedidos pelas Leis específicas

A LC 123/06 (BRASIL, 2006), bem como sua nova redação a LC 147/14 (BRASIL, 2014) em seu capítulo V, do Acesso aos Mercados, concede benefícios de tratamento diferenciado e simplificado destinados às MPE's, sendo eles: a regularização fiscal tardia, o empate ficto, Edital exclusivo, utilização de cotas e subcontratações. O Gráfico4 demonstra o número de vezes em que as MPE's utilizaram dos benefícios concedidos pela LC 123/06 (BRASIL, 2006) e identificam quais foram eles.

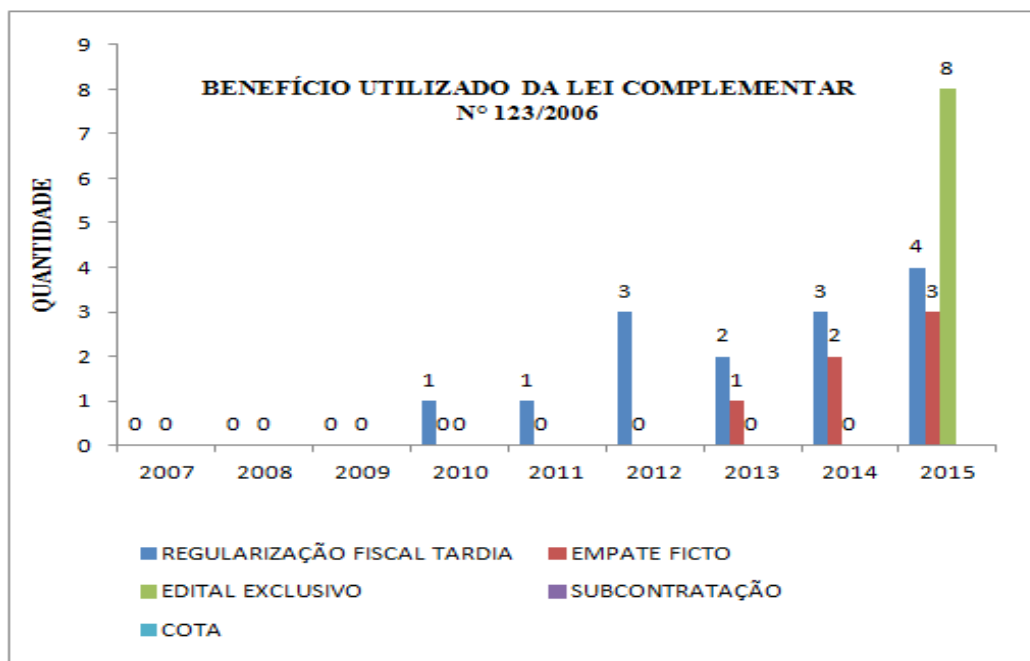


Gráfico 4 - Utilização dos benefícios

Conforme Gráfico 4, a utilização dos benefícios se iniciou a partir do ano de 2010, sendo apenas uma ocorrência, a de possibilidade da regularidade fiscal tardia. Este benefício é o único utilizado nos anos de 2010, 2011 e 2012, com a incidência de 01, 01 e 03 respectivamente. É um benefício de ordem processual, porém devendo estar especificado no instrumento convocatório.

Quando foi questionado à Comissão de Licitações sobre o baixo número de MPE'S que utilizaram deste benefício, foi relatado que há uma grande confusão por parte dos licitantes no que diz respeito à documentação. Muitas das vezes equivocam-se no pedido de regularização tardia para outros documentos que não são os documentos fiscais, conforme prevê o artigo 42 da LC 123/06 (BRASIL, 2006). Outro ponto recorrente refere-se à falta de apresentação dos documentos de regularidade fiscal pelo licitante no ato da sessão, mesmo que estes apresentem alguma restrição, o que obriga a Comissão a desclassificá-lo, pois o artigo 42 da LC 123/06 (BRASIL, 2006) não dispensa esta apresentação, apenas concede prazo para que se regularize.

O benefício do empate ficto foi utilizado pela primeira vez no ano de 2013, duas vezes no ano de 2014 e três vezes no ano de 2015. Seu início de utilização a partir do ano de 2013 pode ser relacionado com a capacitação realizada por meio de cursos ofertados pelo SEBRAE à Comissão de Licitações, como também aos fornecedores e empresas com potencial para participar dos certames. A maioria dos 15 representantes das MPE's entrevistados relataram que este benefício não é muito utilizado pelo fato de que a maioria dos concorrentes também se enquadra como micro ou pequena empresa no ramo em que atuam (fornecimento).

O pregoeiro relatou também, que a utilização do benefício de empate ficto por parte dos representantes das MPE'S é pouco utilizada pelo fato das empresas de médio e grande porte darem seus lances finais acima de 5% do último lance das MPE'S. Com lances mais agressivos, as médias e grandes empresas impossibilitam a utilização do empate ficto. A aplicação deste benefício é importante por acarretar para a Administração Pública um aumento na

competitividade do certame e por seguintes contratações com valores vantajosos. Contudo, não é o que tem ocorrido em função da estratégia utilizada pelas médias e grandes empresas.

Os editais destinados exclusivamente às MPE's, a reserva de cotas e a subcontratação são benefícios que dependem de regulamentação prevista na legislação local, tendo o comprador público a responsabilidade de aplicá-los nas licitações que considere propício (SEBRAE, 2015).

Quanto ao benefício de participação em editais destinados exclusivamente para as MPE's, pode-se verificar que durante os anos de 2007 ao ano de 2014, quando o benefício era facultativo, não se constou nenhuma ocorrência, apenas em 2015, com a nova redação da LC 147/14 em que se torna obrigatória à aplicação nos procedimentos licitatórios com valor de até R\$ 80.000,00, observa-se então a ocorrência de apenas 8 vezes. Não foi constatada, entre os anos de 2007 e de 2015, nenhuma utilização do benefício de subcontratação, nem o de reserva de percentual de cotas destinadas a contratação de MPE's.

Na primeira parte foram apresentados os resultados referentes à análise da participação das MPE's nos processos; o número de vezes em que se consagraram vencedoras de acordo com seu enquadramento; o valor total contratado; o número de licitantes que utilizaram dos benefícios concedidos pela LC 123/06 (BRASIL, 2006) e quais foram eles.

Na sequência serão discutidos se os editais elaborados pelo município em estudo fazem menção à LC 123/06 (BRASIL, 2006) e à LC 147/14 (BRASIL, 2014), e se concedem os benefícios que não são autoaplicáveis, sendo eles: a destinação de editais exclusivos para a participação das MPE's, subcontratação e a reserva de cotas.

5.5 Aplicação do benefício de editais destinados exclusivamente para a participação de MPE's, subcontratações e reserva de cotas

A aplicação do benefício e a exclusividade para a participação das MPE's, bem como o de reserva de cota de 25% e de subcontratação, devem ser estabelecidas pela Comissão de Licitação e pelo Pregoeiro quando da elaboração do instrumento convocatório. Observa-se que nos anos seguintes à criação da LC 123/06 (BRASIL, 2006), de 2007 a 2014, não foram estabelecidos tais benefícios. Apenas após a elaboração da LC 147/2014 (BRASIL, 2014), foi possível identificar a aplicação da norma 30% do total dos processos analisados no ano de 2015.

Quanto a não destinação de Editais exclusivos para a participação das MPE's até o ano de 2014, a Comissão de Licitações do Município afirmou que isso se justifica, principalmente, pelo critério de facultatividade da LC 123/06 (BRASIL, 2006), e que se atentaram apenas após a nova redação, onde passa a ser obrigatório.

É perceptível que a elaboração dos editais ocorre de forma automática e mecanizada, o que não permite a atenção e adequação dos editais para esse fim. E em entrevista a um dos membros da Comissão, ele afirmou que nunca houve uma cobrança por parte das MPE's, talvez por desconhecimento.

Porém, mesmo com a nova redação da LC 147/14 (BRASIL, 2014), não houve nenhum Processo Licitatório em que se estabeleceu a reserva de cota de até 25% para as MPE's, nem o percentual para a subcontratação, na amostra analisada dos anos de 2007 a 2015. A falta de utilização da reserva de cotas nos editais foi justificada pela Comissão de Licitações do

Município pela dificuldade que existe nos lançamentos com o sistema informatizado vigente, pois este não permite que haja fracionamento ou que seja realizada a homologação de um mesmo item ou objeto com valores diferentes. Quanto a não previsão de subcontratações no instrumento convocatório, relataram que ainda se sentem despreparados para sua aplicação, por se tratar de um benefício que necessita de maiores explicações, e até mesmo pela falta de detalhamentos e embasamento na Lei.

Questionados então sobre a busca por capacitação do Pregoeiro e da equipe de apoio para que este benefício de subcontratação fosse concedido nos editais, eles responderam que há um grande interesse de todos por cursos e treinamentos, porém a atual situação econômica do município não permite que sejam feitos. Eles buscam informações e esclarecimentos através de sites ou informativos na internet, mas ainda se sentem receosos e inseguros.

A utilização destes benefícios não autoaplicáveis por parte dos gestores públicos, cumpriria os objetivos da LC 123/06 (BRASIL, 2006), sendo eles o de promover o desenvolvimento econômico e social no contexto municipal e regional; ampliar a eficiência das políticas públicas, fomentando os pequenos negócios locais, uma vez que intensifica o movimento do dinheiro dentro da própria cidade, como também proporcionar o incentivo a inovação tecnológica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar a participação das MPE's nos processos licitatórios, modalidade pregão, de um município de médio porte localizado no Sul de Minas Gerais, mediante o tratamento diferenciado nas contratações públicas. Para alcançar os objetivos específicos estabelecidos, foram analisados, por meio de uma amostra probabilística, uma amostra da população dos pregões realizados entre os anos de 2007 e 2015, totalizando em 996 processos. Foi investigado este período, pois ele representa os anos subsequentes à criação da LC 123/06 (BRASIL, 2006), totalizando um número de 278 processos. Para auxiliar na análise dos dados relativos aos procedimentos licitatórios, realizou-se, uma etapa qualitativa, a qual envolveu entrevistas com o pregoeiro e os membros da Comissão de Licitação, com uma colaboradora do SEBRAE e com 15 representantes das MPE's, além das anotações de campo da pesquisadora, com intuito de qualificar os dados não mensuráveis.

A LC 123/2006 (BRASIL, 2006) surge pela necessidade de regular e garantir a efetividade do tratamento favorecido às MPE's. Particularmente no capítulo V-Acesso aos mercados – é proposto a concessão de benefícios autoaplicáveis (regularização tardia e empate ficto) e não autoaplicáveis (editais exclusivos, subcontratação e reserva de cotas) nas licitações, com o objetivo de reduzir as desigualdades, promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, como ampliar a eficiência das políticas públicas.

Contudo, o que se verificou na prática foi que a legislação não é suficiente para a garantia destes benefícios. É de competência dos gestores públicos a aplicação dos benefícios nos editais, porém, neste município em estudo, a conscientização da importância do uso ainda está sendo de forma progressiva, sendo de extrema importância a busca por capacitações e treinamentos para a preparação da equipe e, conseqüentemente aplicação efetiva da lei, a qual possibilita aos cofres públicos não só economia, mas estímulo ao desenvolvimento econômico local.

Percebe-se pelos dados coletados o crescimento gradual de participação das MPE's no decorrer dos anos de 2007 a 2015, este aumento é relevante para a Administração Pública, pois quanto maior o número de participantes, maior será a competitividade dos lances realizados, proporcionando no final uma contratação vantajosa para o ente público. Nota-se que este aumento ocorreu em função da parceria estabelecida com o SEBRAE nos anos de 2013 e 2014, a qual tinha como objetivo capacitar os fornecedores locais e regionais para participarem dos certames destinados às MPE's de que o maior gargalo relativo a não participação das MPE's nas licitações públicas, consiste na falta de informações sobre os procedimentos a serem realizados, na dificuldade de organização de documentos e também pelo receio das MPE's de fornecer para instituições públicas, por não possuírem um alto capital de giro, para cobertura de custos, caso ocorra atraso do pagamento do fornecimento ou da prestação do serviço.

Com relação aos benefícios concedidos pela legislação, nota-se que poucas são as MPE's que os utilizaram. Como forma de ampliação da participação das MPE's no mercado das compras públicas, é sugerida elaboração de projetos que coordene ações estratégicas, entre elas, a criação de parcerias entre o Município e os órgãos de classe existente, como exemplo o CDL (Câmara de Dirigentes Lojistas), por possuírem domínio do cenário local e o SEBRAE, por ser um agente articulador de políticas públicas. Tais parcerias serviriam como um canal de disseminação das informações e de capacitação, afim de proporcionar um melhor entendimento sobre o tema.

Notou-se pouca utilização dos benefícios autoaplicáveis pelas MPE's, sendo eles, o de possibilidade de regularização dos documentos fiscais tardio e o empate ficto. A principal justificativa relatada pela Comissão de licitações entrevistada consiste na falta de conhecimento da Lei por parte dos licitantes e que muitas das vezes já estão mecanizados com os procedimentos a serem seguidos que não se atentam para a possibilidade de utilização destes benefícios, na confecção dos editais. Quanto à utilização dos benefícios não autoaplicáveis, por parte da Comissão de Licitações, foi notada um pequeno número de ocorrência de editais destinados exclusivamente para a participação das MPE's, apenas no ano de 2015 e, nenhuma ocorrência de editais que previam a subcontratação ou a reserva de percentual de cotas durante os nove anos analisados.

Contudo, os resultados indicam que há aplicabilidade do tratamento diferenciado destinado às MPE's, porém, há benefícios legais que não são utilizados na prática, apesar da percepção da importância do uso de tais benefícios por parte dos licitantes e da administração pública. Assim, é preciso que os gestores públicos percebam que são atores fundamentais para o sucesso das políticas públicas, entendendo o impacto de seu trabalho para o desenvolvimento local e regional, pois se trata de um ciclo, onde ao utilizar do poder de compra para fomentar os pequenos negócios locais, fará com que o dinheiro fique na região proporcionando geração de emprego e renda. Para essa conscientização, o ideal seria que os pregoeiros e equipe de apoio do município em estudo se capacitassem cada vez mais, buscando informações e estudos do cenário local para que estrategicamente pudessem aplicar os benefícios em todas as licitações cabíveis.

Entretanto, para se ter um aumento da participação das MPE's nas licitações públicas é necessário que essas empresas também busque informações, parcerias com CDL e SEBRAE, esteja regularizada perante a Fazenda Federal, Estadual e Municipal, Fundo de Garantia do

Tempo de Serviço (FGTS) e o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e, principalmente, esteja informada dos benefícios perante aos outros tipos de empresa. Além disso, é imprescindível que essas organizações tenham pessoas capacitadas e atualizadas das mudanças nas legislações, uma vez que frequentemente ocorrem alterações na mesma.

Trata-se de um tema novo, com desafios de implementação por parte dos gestores públicos, conscientização por parte dos fornecedores e sociedade, adaptação dos sistemas informatizados, bem como necessária a criação de regulamentos de controle por parte dos órgãos fiscalizadores, uma vez que alguns órgãos podem não estar atendendo os requisitos da lei.

Sugere-se como possibilidades de estudos futuros sobre essa temática a análise aprofundada sobre os entraves que dificultam o acesso das MPE's em participarem do mercado de compras públicas e a pesquisa da aplicabilidade dos benefícios de tratamento diferenciado e simplificado nos Processos Licitatórios de outros municípios do mesmo porte, possibilitando uma comparação de dados e de percepção dos atores envolvidos.

REFERÊNCIAS

BRAGA, R. A. **Manual Comentado da Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte**. 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública. Licitações e Contratos administrativos. Apostila do TCEES, 2008. Brasília, 21 de junho de 1993.

BRASIL. **Lei n. 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123/2006**, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. **Lei Complementar nº 147/2014**, de 07 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: orientações básicas**. 4ª ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2010

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.

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

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Governmentat a glance 2015**. Paris: OCDE, 2015. Disponível em:<goo.gl/4XmSrB>. Acesso em: 28 set. 2017.

RIGOLIN, I. B., BOTTINO, M. T. **Manual Prático das Licitações: Lei 8.666/93**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva 2009.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas. **Licitações: Implicações da Lei Geral das Micro e Pequenas empresas (LC 123/06) nas compras governamentais**. Brasília, DF, 2012.

SEBRAE. **As micro e pequenas empresas e a nova Lei de Licitações Públicas: Lei Complementar 147/2014**. Brasília, DF, 2015.

SEBRAE. **Pequenos Negócios em Números**. Brasília, DF, 2017. <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/pequenos-negocios-em-numeros,12e8794363447510VgnVCM1000004c00210aRCRD>>.