



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

LILIAN BASTOS RIBAS DE AGUIAR

**UMA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DE INCENTIVO ÀS MICRO E
PEQUENAS EMPRESAS ATRAVÉS DAS COMPRAS PÚBLICAS**

FORTALEZA-CEARÁ

2023

LILIAN BASTOS RIBAS DE AGUIAR

UMA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DE INCENTIVO ÀS MICRO E
PEQUENAS EMPRESAS ATRAVÉS DAS COMPRAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Paulo César de Sousa Batista PhD.

FORTALEZA-CEARÁ

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo SidUECE, mediante os dados fornecidos pelo(a)

Aguiar, Lilian Bastos Ribas de.

Uma análise dos instrumentos legais de incentivo às micro e pequenas empresas através das compras públicas [recurso eletrônico] / Lilian Bastos Ribas de Aguiar. - 2023.

113 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2023.

Orientação: Prof. Pós-Dr. Paulo César de Sousa Batista.

1. compras públicas. 2. políticas públicas. 3. micro e pequenas empresas. 4. avaliação de política pública. I. Título.

LILIAN BASTOS RIBAS DE AGUIAR

UMA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DE INCENTIVO ÀS MICRO E
PEQUENAS EMPRESAS ATRAVÉS DAS COMPRAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas

Aprovada em: 21 de agosto de 2023.

BANCA EXAMINADORA



Documento assinado digitalmente
PAULO CESAR DE SOUSA BATISTA
Data: 18/10/2023 08:58:19-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. Paulo César de Sousa Batista (Orientador)
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Documento assinado digitalmente
THICIANE MARY CARVALHO TEIXEIRA
Data: 29/08/2023 08:59:19-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof.^a Dr.^a Thiciane Mary Carvalho Teixeira
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof. Dr. José Joaquim Neto Cisne
Universidade Estadual do Ceará - UECE

À música, à literatura, aos filmes e às artes em geral, que tornam a experiência humana mais leve.

A quem não dificulta a vida alheia, mas, sobretudo, a quem ainda gasta seus segundos para auxiliar o caminho do próximo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os meus amigos. Vocês são muito amados por mim, mais do que eu conseguiria demonstrar.

Agradeço ao Dr. Luis Lima Verde Sobrinho, meu eterno chefe e querido amigo, que muito contribuiu com o meu desenvolvimento profissional.

Agradeço a todos os meus antigos colegas e eternos amigos da Consultoria Jurídica do TJCE e da Pós-Graduação em Licitações e Contratações Públicas.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a todos aqueles que me fizeram bem ao longo da vida. Espero que eu possa ter retribuído à altura e desejo continuar a retribuir sempre.

“A porta da verdade estava aberta,
mas só deixava passar
meia pessoa de cada vez.
Assim não era possível atingir toda a verdade,
porque a meia pessoa que entrava
só trazia o perfil de meia verdade.
E sua segunda metade
voltava igualmente com meio perfil.
E os meios perfis não coincidiam.
Arrebentaram a porta. Derrubaram a porta.
Chegaram ao lugar luminoso
onde a verdade esplendia seus fogos.
Era dividida em metades
diferentes uma da outra.
Chegou-se a discutir qual a metade mais bela.
Nenhuma das duas era totalmente bela.
E carecia optar. Cada um optou conforme
seu capricho, sua ilusão, sua miopia.”

(Verdade - Carlos Drummond de
Andrade)

RESUMO

A visão do gestor público de que o objetivo das aquisições governamentais seria, unicamente, obter o menor preço é bastante ultrapassada. Houve uma evolução no sentido de que as compras públicas deveriam ponderar outros critérios na seleção do que seria a proposta mais vantajosa para a administração pública. E, dessa forma, desenvolveu-se o pensamento sobre uma função secundária das compras públicas, como instrumento transversal para favorecer as políticas públicas. Assim, seria possível estimular a inovação, a sustentabilidade, dentre outras realidades que beneficiassem a toda a coletividade. Sob esse prisma, considerando-se a importância dos pequenos negócios para geração de emprego e renda, iniciou-se a prática de se utilizar as compras públicas como instrumento de política pública para fomentar o desenvolvimento desses empreendimentos, garantindo-lhes capital, experiência e participação no mercado. Para tanto, foram desenvolvidos mecanismos legais que possibilitam favorecer a contratação de empreendimentos de menor porte. O presente trabalho, por meio de pesquisa bibliográfica, análise documental e análise de bases de dados públicas nacional e internacional, uma vez que, de forma contextual, foram analisadas também experiências de outros países de incentivo aos pequenos negócios através das compras públicas, dedicou-se a examinar a utilização desses instrumentos. Verificou-se que, no Brasil, diversos dispositivos legais são utilizados com esse objetivo, apresentando-se o cenário nacional como bastante avançado nessa temática. Não obstante, embora seja plenamente aceita a vantajosidade de se favorecer as micro e pequenas empresas para a economia nacional e que as evidências coletadas, especialmente o processo TCU TC 036.346/2019-5 sugiram a vantajosidade da utilização dos benefícios contemplados na LC nº 123/2006 de favorecimento às micro e pequenas empresas nas licitações públicas, a ausência de avaliação periódica sobre o uso desses mecanismos e de uma metodologia definida, bem como e a indisponibilidade de dados aptos a basear uma análise mais conclusiva sobre o tema revelam a deficiência de elementos necessários para subsidiar a tomada de decisões pelo gestor público em relação à aplicabilidade de alguns desses institutos. Longe de ser um óbice à política de fomento de micro e pequenas empresas através das compras públicas, observa-se uma oportunidade de melhoria do cenário já existente.

Palavras-chave: compras públicas; políticas públicas; micro e pequenas empresas; avaliação de política pública

ABSTRACT

Public managers' perception that the single goal of procurement would be to obtain the lowest price is quite outdated. There was an evolution in the sense that public procurement should consider other criteria in the selection of what would be the most advantageous proposal for the public administration. And, in that perspective, it was developed an understanding about a secondary role of public purchases, as a transversal instrument to favor public policies. Thus, it would be possible to stimulate innovation, sustainability, among other realities that would benefit the entire community. From this point of view and considering the importance of small businesses for generating employment and income, the practice of using public procurement as an instrument of the public policy that encourages the development of these enterprises began, guaranteeing them capital, experience and participation in the marketplace. For that, legal instruments were created to make it possible for governments to favor the hiring of smaller enterprises. The present work, through bibliographical research, document analysis and analysis of national and international public databases, since, in a contextual way, experiences from other countries of encouraging small businesses through public procurement were also examined, dedicates itself to analyse the use of these instruments. It was verified that, in Brazil, several legal devices are used for that matter, presenting the national scenario as quite advanced in this theme. Nevertheless, although the advantage of favoring smaller companies for the national economy is fully accepted and that the evidence collected, especially the conclusions of TCU TC 036.346/2019-5, suggest the advantage of using the benefits contemplated in LC n° 123/2006 of favoring smaller companies in public procurement, the absence of regular evaluation on the use of these mechanisms and the absence of a defined methodology, as well as the unavailability of data able to base a more conclusive analysis on the subject prove the deficiency of necessary elements to subsidize decision-making process by public managers regarding the applicability of some of these institutes. Far from being an obstacle to the policy of promoting micro and small companies through public purchases, there is an opportunity to improve the already existing scenario.

Keywords: public procurement; public policy; micro and small businesses; policy evaluation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Dados da RAIS de 2021, elaborada pelo MTE.....	34
Tabela 2 –	Indicadores Empresariais do SEBRAE/DIEESE.....	64
Tabela 3 –	Perfil de dados após tratamento: Comparativo de preços das contratações.....	94
Tabela 4 –	Comparativo de preços com base no desconto geral obtido em cada grupo.....	95
Tabela 5 –	Perfil geral da comparação entre contratos da cota reservada e da cota principal.....	97
Tabela 6 –	Impacto financeiro decorrente da adoção de benefícios de reserva para ME/EPP nos contratos celebrados com base nos benefícios tipos I e III.....	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CF	Constituição Federal
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPP	Empresas de Pequeno Porte
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
LC	Lei Complementar
ME	Microempresas
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MPE	Micro e Pequenas Empresas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SBA	<i>Small Businesses Administration</i>
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SMA	<i>System for Award Management</i>
SME	<i>Small and Medium Enterprises</i>
STF	Supremo Tribunal Federal
TC	Tribunal de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	Metodologia de Pesquisa.....	16
1.2	Protocolo de pesquisa e fonte de dados.....	18
1.3	Referencial Teórico.....	18
2	A FUNÇÃO SECUNDÁRIA DO PODER DE COMPRA PÚBLICO...	21
2.1	Panorama Geral sobre as Políticas Públicas.....	21
2.2	A Avaliação das Políticas Públicas.....	23
2.3	Poder de compra público como catalisador de políticas públicas.....	27
3	O RECONHECIMENTO MUNDIAL DA IMPORTÂNCIA DOS PEQUENOS NEGÓCIOS.....	33
3.1	Estratégias mundiais voltadas ao desenvolvimento dos pequenos negócios.....	35
3.2	Experiências de Outros Países no Incentivo dos Pequenos Negócios Através das Compras Públicas.....	39
3.3	As Políticas de Fomento às Micro e Pequenas Empresas nas Compras Públicas.....	49
3.3.1	Tipos de Políticas de Apoio às MPE nas Compras Públicas.....	51
4	AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL.....	58
4.1	Marcos da legislação brasileira para o fomento dos pequenos negócios.....	58
4.2	As licitações públicas brasileiras.....	61
4.3	A Participação das Micro e Pequenas Empresas nas Licitações Públicas Brasileiras.....	63
4.4	A isonomia como um princípio da licitação pública.....	65
4.5	Problemas Enfrentados pelas ME e EPP Brasileiras nas Licitações Públicas.....	70
4.6	Instrumentos Utilizados nas Compras Públicas que Favorecem as ME e EPP no Brasil.....	72
5	ANÁLISE DA POLÍTICA DE INCENTIVO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS BRASILEIRAS ATRAVÉS DAS COMPRAS PÚBLICAS.....	92

5.1	Avaliação do Custo-benefício das Políticas de Incentivo às ME e EPP através das Compras Públicas: Processo TCU TC 036.346/2019-5...	92
5.2	O uso da função secundária das compras públicas para favorecer o desenvolvimento socioeconômico das micro e pequenas empresas...	99
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	105
	REFERÊNCIAS.....	107

1 INTRODUÇÃO

A persistência da desigualdade econômica é um problema cuja erradicação constitui objetivo dos formuladores de políticas públicas no país. Nos termos do artigo 170, inciso VII, da Constituição Federal brasileira, a redução das desigualdades regionais e sociais são um dos princípios da ordem econômica nacional. E, no intuito de mitigar essa desigualdade, o agente público deve considerar e trabalhar as origens das desigualdades, sobretudo aquelas que impactam diretamente no rendimento das famílias, como a informalidade, a precarização no mercado de trabalho e o desemprego, que, consoante a lição de Amartya Sen (2010, p. 129-130), tem efeitos na intensificação da exclusão social.

Sob esse prisma, deve-se destacar o papel desempenhado pelas pequenas empresas brasileiras na geração de emprego e renda, que, de acordo com dados de um estudo desenvolvido pelo Sebrae, em 2018, representavam cerca de 98,5% do total de empresas privadas, respondiam por 27% do PIB e eram responsáveis por 54% do total de empregos formais existentes no país (Sebrae, 2018).

Ciente da importante contribuição dos pequenos negócios para as economias locais, a ONU considera esses empreendimentos como um dos principais impulsionadores da redução da pobreza e da promoção do desenvolvimento e incluiu nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável a promoção de políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego, empreendedorismo e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros.

No Brasil, a Constituição Federal estabelece o tratamento favorecido para os pequenos negócios como princípio norteador da ordem econômica (CF, art. 170, inciso IX), mas o direcionamento de recursos por bancos de desenvolvimento para financiamento das micro e pequenas empresas é uma realidade desde a década de 60. Na década de 70 ocorreu uma ampliação mais expressiva no volume de crédito ofertado a essas empresas, a partir da permissão concedida pelo Banco Central aos bancos comerciais para abrirem linhas de crédito para esses negócios utilizando-se de parte dos depósitos compulsórios. Desde então, diversas políticas de acesso a crédito facilitado por micro e pequenas empresas foram pensadas e estabelecidas no país.

E essa foi apenas uma das diversas medidas adotadas nacionalmente para beneficiar os pequenos negócios. Nesse contexto, imperioso destacar a importância do Simples Nacional, regime especial unificado de arrecadação de tributos e contribuições devidos pelas microempresas e empresas de pequeno porte.

Ademais, muitos outros institutos trazidos pela Lei Complementar Federal nº 123/2006 com esse objetivo são igualmente relevantes. A LC nº 123/2006 instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e implementou o tratamento diferenciado e favorecido às ME e EPP em diversas situações, como nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos.

Sobre o tema, convém destacar que o Poder Público adota, como regra, por imposição constitucional, nas aquisições de bens e serviços, a obrigatoriedade de licitar, ou seja, de promover uma competição entre os possíveis interessados, de forma isonômica e com base nos preceitos legais específicos, com o fim de garantir a proposta mais vantajosa para o Poder Público.

Particularmente no que se refere às licitações públicas, a LC nº 123/2006 prevê medidas específicas para favorecer às ME e EPP, como a comprovação da regularidade apenas na assinatura do contrato, a margem de preferência, as licitações exclusivas (processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00) e a cota reservada (obrigatoriedade de que o órgão contratante, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, estabeleça cota de até 25% do objeto para a contratação de ME e EPP).

Trata-se de um tratamento diferenciado para fomentar a distribuição de renda, a inclusão social, a redução da informalidade e o fortalecimento da economia por meio de instrumentos que incentivem a criação, a manutenção e o desenvolvimento de empresas dessa natureza, que empregam expressivo número de trabalhadores no Brasil.

A utilização das aquisições públicas para provocar resultados no contexto socioeconômico é uma prática difundida mundialmente. Nesse sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2019) apregoa que, embora o objetivo principal das compras públicas seja atingir o “*value for money*”, ou seja, o melhor custo-benefício nas contratações do ente público, elas desempenham papel significativo em alavancar objetivos das políticas públicas, como o desenvolvimento sustentável, a inovação e o apoio a pequenas e médias empresas.

Especificamente sobre o favorecimento das micro e pequenas empresas nas aquisições públicas, essa prática pode ser vislumbrada já em 1953, nos Estados Unidos, na edição do *Small Business Act*, de 1953, que previa preferências nas aquisições governamentais para os pequenos negócios como uma forma de auxiliar os nacionais daquele país a desenvolver e expandir suas empresas.

E diversos países, atualmente, adotam uma série de instrumentos que garantem preferência nas contratações públicas às micro e pequenas empresas, como a China, a Coreia do Sul, o México, o Canadá e os Estados Unidos (OECD, 2018).

Ante o exposto, vislumbra-se um potencial de utilização das compras públicas como catalisador de políticas públicas destinadas a promover o fortalecimento das micro e pequenas empresas. Contudo, é necessário considerar que o agente público, na consecução de suas atividades, deve avaliar a efetividade das políticas públicas implementadas, seja para corrigir eventuais equívocos cometidos desde o nascedouro dessas ações ou para adaptá-las à mutável realidade.

Nesse contexto, a avaliação das políticas públicas, como, no caso, da política de fomento às ME e EPP através das compras públicas, fornece subsídios com o fim de contribuir com o processo decisório dos formuladores de políticas públicas e gestores, no intuito de resolver ou mitigar o problema (SECCHI, 2017, p. 8). Há diversos dados que podem ser utilizados para análise desses instrumentos, inclusive o recente estudo promovido pelo Tribunal de Contas da União sobre os impactos financeiros para os cofres públicos do uso da “licitação exclusiva” e da “cota reservada”, no período de 1º/1/2017 a 31/12/2019.

Esta dissertação tem como objetivo geral analisar a política pública de fomento às MEs e EPPs através das compras públicas.

Para atingir esse objetivo geral, este trabalho tem como objetivos específicos analisar o que seria o “poder de compras público”, entender a função secundária das compras públicas, investigar a experiência internacional com o fomento dos pequenos negócios através das aquisições públicas, identificar quais são os instrumentos legais utilizados no Brasil para fomentar o desenvolvimento das micro e pequenas empresas através das licitações públicas e examinar as conclusões do processo TCU TC 036.346/2019-5.

Os capítulos centrais da pesquisa serão precedidos de um olhar panorâmico, resumido e preciso de como o tema desta dissertação será tratado ao longo do estudo, trazendo a delimitação do objeto examinado, a identificação das problemáticas e as fontes consultadas. As temáticas abordadas em cada capítulo serão incorporadas no decorrer da apresentação dos capítulos posteriores, gerando uma reflexão conjunta de todos os pontos que permeiam o tema central, a fim de permitir a construção teórica suficiente para embasar as observações conclusivas relatadas.

Dessa forma, no capítulo A Função Secundária do Poder de Compra Público, inicia-se o tema a partir da análise sobre o que seria uma política pública e, através de uma compreensão histórica do termo, analisa-se a importância da avaliação dessas políticas para

subsidiar as decisões dos gestores públicos. Ademais, analisa-se o poder de compra público como catalisador de políticas públicas a partir de sua função secundária.

O capítulo intitulado O Reconhecimento Mundial da Importância dos Pequenos Negócios destina-se a analisar o porquê de os pequenos negócios serem considerados um instrumento de desenvolvimento socioeconômico por diversos países e as estratégias mundiais destinadas ao fomento desses empreendimentos além de apresentar os tipos de políticas de apoio às micro e pequenas empresas nas compras públicas.

O capítulo intitulado As Micro e Pequenas Empresas no Brasil destina-se a fazer um estudo sobre as micro e pequenas empresas no cenário nacional, apresentando a evolução legislativa pertinente, problemas enfrentados por esses empreendimentos no cenário nacional e os instrumentos previstos na legislação brasileira para fomentar os negócios de menor porte, notadamente nas compras públicas.

O capítulo intitulado Análise da Política de Incentivo às Micro e Pequenas Empresas Brasileiras Através das Compras Públicas é, em suma, o resultado desta pesquisa e conjuga todo o estudo feito anteriormente ao se debruçar sobre o foco principal deste trabalho. Nele, examina-se como a incorporação de uma função secundária das aquisições governamentais ampliou a visão sobre quais deveriam ser os objetivos das compras públicas e é feita uma avaliação sobre alguns instrumentos legais nacionais de incentivo à participação das ME e EPP nas licitações públicas à luz de todas as informações coletadas e do estudo realizado pelo Tribunal de Contas da União (TC 036.346/2019-5).

Em seguida, serão apresentadas as considerações finais, as quais possibilitarão um compilado das principais ideias tratadas neste estudo, demonstrando a construção do tema desenvolvido nesta pesquisa, apresentando, ainda, o resultado final da análise.

1.1 Metodologia da pesquisa

Através da pesquisa acadêmica, desenvolve-se o processo que envolve a definição de um problema, estabelecendo-se uma coleta, análise e interpretação de dados/evidências e culminando na apresentação de conclusões sobre o objeto de estudo.

De acordo com Vergara (2005), uma metodologia pode ser classificada quanto aos fins e aos meios. Quanto aos fins, esta pesquisa pode ser definida como exploratória e descritiva, pois aborda uma temática ainda incipiente em estudos acadêmicos correlatos e em instrumentos institucionais na Administração Pública para sua avaliação. Quanto aos meios, a pesquisa foi caracterizada como bibliográfica e documental.

A presente pesquisa, embora se utilize, por vezes, de base em dados numéricos, que informam o quantitativo do impacto financeiro dos incentivos estudados e da participação de empresas e das contratações públicas, apresenta viés qualitativo, uma vez que se debruça sobre uma pesquisa bibliográfica e estuda um contexto socioeconômico e normativo específico sobre o tema.

Busca-se analisar os dispositivos legais destinados à inclusão das ME e EPP nas licitações públicas brasileiras. Contudo, uma vez que o foco do estudo são as compras públicas como instrumento dedicado a favorecer a política de fomento às micro e pequenas empresas, revela-se benéfico também o estudo da experiência internacional de fomento à participação dos pequenos negócios nas compras públicas.

Quanto às micro e pequenas empresas, inicialmente, convém ressaltar que, neste trabalho, o termo “pequenos negócios” por vezes é empregado como equivalente a microempresa – ME ou empresa de pequeno porte – EPP, as quais podem também ser referenciadas por MPE, sigla para micro e pequena empresa. Oportuno destacar, no entanto, que o conceito de “microempresas” e “pequenas empresas” pode divergir, a depender dos critérios utilizados pela classificação.

Vale mencionar, ainda, que há variação de interpretação sobre o que seriam esses pequenos negócios em países diferentes (que, por vezes, referem-se aos empreendimentos de menor capital pela sigla SME, equivalente a *small and medium enterprises* – pequenas e médias empresas), conforme a legislação de cada um, cujos conceitos também podem evoluir de acordo com a evolução do próprio ordenamento jurídico. A título de exemplo e pela importância do normativo, podemos citar a definição de pequenos negócios prevista no *Small Business Act of 1953*, editado pelo Congresso dos Estados Unidos, segundo a qual seriam empresas que visavam ao lucro, operavam prioritariamente nos EUA e eram propriedades independentes e não dominantes no seu ramo de atuação.

Nesse contexto, cumpre destacar que, de acordo com a Lei Complementar Federal nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, a microempresa seria aquela que auferir, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00, ao passo que a pequena empresa seria aquela que auferir até R\$ 4.800.000,00 nesse mesmo período.

Por seu turno, a abrangência dos dados utilizados na amostra desta pesquisa será nacional, uma vez que considera licitações federais e se utiliza de estudos de abrangência nacional e de informações de sites governamentais utilizados nas legislações federais, como o Comprasnet. E, embora sejam apresentados os principais instrumentos legais que beneficiam

as micro e pequenas empresas nas licitações públicas, os instrumentos de licitação exclusiva e de cota reservada receberam análise mais aprofundada em razão da maior disponibilidade desses dados em sites oficiais para análise e do tratamento a esses proporcionado no processo TC 036.346/2019-5.

1.2 Protocolo de pesquisa e fontes de dados

As fases percorridas na elaboração da dissertação, as fontes das evidências utilizadas e o objetivo dessas podem ser explicitados da seguinte forma:

Fase 1 - Levantamento de dados disponíveis dos sites oficiais sobre o objeto de análise e levantamento de bibliografia relativa ao referencial teórico.

Fase 2 - Análise das informações coletadas e das políticas a partir dos referenciais teóricos adotados.

Fase 3 – Extração de conclusões a partir dos estudos realizados, analisando a vantajosidade dos instrumentos legais para favorecimento das contratações das micro e pequenas empresas.

Evidências e dados a serem coletados:

1. Revisão bibliográfica dos referenciais teóricos, com o fito de definir o que seria a função secundária das compras públicas e qual a função desse instituto no fomento de pequenos negócios.

2. Estudo da legislação que rege as compras públicas, em especial a destinada a micro e pequenas empresas, bem como de indicadores que permitam efetuar uma análise sobre a efetividade do uso desses instrumentos legais, para conhecer a evolução do contexto histórico e da legislação pertinente ao tema no Brasil e em outros países e promover uma discussão acadêmica sobre a efetividade de instrumentos de compras públicas direcionados a favorecer micro e pequenas empresas nas compras públicas. Principais bases a serem consultadas: a) Compras Públicas; b) Processo do Tribunal de Contas da União TC 036.346/2019-5; c) Sebrae; d) Sites oficiais do governo brasileiro e de outros países.

1.4 Referencial teórico

Esta seção apresenta uma revisão bibliográfica das principais abordagens conceituais, legais, teóricas e empíricas sobre a temática desenvolvida neste trabalho.

Quanto à definição sobre políticas públicas, este estudo não se vincula a uma concepção específica, mas adota um conceito mais amplo, como o proposto pelos autores Anastasia e Pires (2017, p.51), que afirmam ser essas o conjunto de programas, projetos, metas, atividades e ações, formuladas e produzidas pelo Estado, direta ou indiretamente, para assegurar direitos fundamentais, resolver problemas públicos e fomentar o desenvolvimento socioeconômico dos múltiplos atores.

Esse conceito se encontra em harmonia com o proposto por SECCHI (2017, p. 5), para quem a política pública seria uma diretriz elaborada para enfrentar o problema público ou um conjunto abstrato que se materializaria por instrumentos concretos, como leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, decisões judiciais, entre outros.

Assim, a política pública, em suma, poderia ser caracterizada como uma diretriz ou um conjunto de instrumentos destinados a uma finalidade específica de solucionar um problema público. E, sob esse prisma, destaca-se a concepção de Zago (2018, p. 38-39) sobre o que seria o “Poder de Compra Público”, o qual a autora entende como de diversas acepções possíveis, incluindo uma política pública em si mesma, um instrumento de ação dos governos que redireciona o eixo de organização do governo da lei para as políticas e um instrumento transversal de políticas públicas, servindo como meio para a implementação de fins previstos em políticas públicas setoriais diversas.

Este estudo adota a concepção do “Poder de Compra Público” como um instrumento transversal de política pública, uma vez que essa perspectiva se vincula ao que se tem por função derivada das compras públicas, também denominada por Zago (2018) de “função secundária” das compras públicas, que seria um segundo objetivo a ser perseguido pelas aquisições públicas, para além de seu objetivo primário de obter o melhor custo-benefício, estimulando situações desejáveis.

Neste estudo, que se debruça sobre o uso da função secundária das aquisições governamentais para estimular o desenvolvimento das micro e pequenas empresas, tanto a visão positiva de autores como Fernandes (2008), que entende ser essa uma estratégia de políticas voltadas para o desenvolvimento econômico sustentável, para a geração de emprego e renda e para erradicação da pobreza e das desigualdades sociais, quanto a visão negativa sobre esse instituto são abordadas, sendo exemplo desta última o pensamento de Torres (2021), que defende que seria melhor que o tratamento diferenciado disposto pela LC 123/2006 atuasse em outros ramos da ordem econômica, não envolvendo as contratações públicas.

Ademais, os estudos de Araújo Júnior (2018), uma avaliação sobre as medidas de favorecimento às MPEs nas compras publicas, e de Ferraz, Finan e Szerman (2015), uma análise sobre se a demanda por produtos de uma empresa a partir de contratações públicas afetaria o crescimento da empresa contratada, foram de extrema importância para este trabalho, que examina, ainda, as conclusões do processo TC 036.346/2019-5, conduzido no âmbito do Tribunal de Contas da União.

2 A FUNÇÃO SECUNDÁRIA DO PODER DE COMPRA PÚBLICO

Neste capítulo, analisa-se a evolução sobre a compreensão de políticas públicas, a avaliação como instrumento decisório do gestor público e as funções primária e secundária das compras públicas e como esta pode ser um catalisador para diversas políticas públicas.

2.1 Panorama geral sobre as políticas públicas

O conceito de políticas públicas possui diversas acepções. A fim de trazer uma concepção legal, importa realçar que, nos termos da Lei Federal nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, a qual instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, por política pública entende-se o “conjunto de iniciativas governamentais organizadas em função de necessidades socioeconômicas, que contém instrumentos, finalidades e fontes de financiamento.”.

Por seu turno, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea (2018, p. 13) adota o entendimento de que as políticas públicas configuram um conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, dotada de recursos orçamentários ou de recursos oriundos de renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia.

De outro giro, Aguiar (2015, p. 383) defende que as políticas públicas constituem ações tomadas para alcançar determinados resultados previamente escolhidos e planejados com a finalidade de atender necessidades individuais e coletivas dos membros de uma determinada sociedade.

Silva e Park (2014), ao adotarem uma visão mais econômica para o termo, argumentam que “uma política pública poderia ser definida como a internalização dos custos de externalidades positivas por parte do governo. Esta seria uma das muitas formas de atuação estatal usadas para corrigir falhas de mercado.” (SILVA; PARK, 2014, p. 476).

Todos os conceitos de política pública retromencionados apresentam elementos importantes para a construção de uma definição mais aproximada sobre o que seria uma política pública, porém impende ressaltar a natureza interdisciplinar e multifatorial a ela inerente.

Mesmo na gênese da análise das políticas públicas, Lasswell (1971), ao organizar e sistematizar informações relacionadas à ação governamental, garantindo às políticas públicas um campo específico de estudo, cunhando o termo *policy sciences*, destacou que elas

deveriam se socorrer das ferramentas analíticas fornecidas pelas diversas áreas do conhecimento humano.

Ademais, é certo que uma concepção mais abrangente permite uma melhor compreensão da dimensão do que é, de fato, uma política pública, como a proposta pelos autores Anastasia e Pires (2017, p.51), *ipsis litteris*:

Em linha descritiva, o mote políticas públicas abrange o conjunto de estratégias, programas, objetivos, metas, atividades e ações articuladas desenvolvido pelo Estado, direta ou indiretamente, com vistas a assegurar direitos fundamentais, de forma geral, setorial ou por segmento social; a resolver problemas públicos que afetam a cidadania e o bem-estar da coletividade; e a propiciar ou fomentar o desenvolvimento estrutural, econômico e social sustentável mediante a interação dos múltiplos e distintos atores. (ANASTASIA; PIRES, 2017, p. 51)

Nesse prisma e à luz das definições citados, as políticas públicas compreendem iniciativas governamentais articuladas de forma interdisciplinar, com internalização de custos e de externalidades positivas, com metas e resultados previamente definidos, destinadas a resolver ou mitigar problemas públicos e a fomentar o desenvolvimento estrutural, econômico e social dos diversos setores da coletividade.

Na experiência prática, no entanto, ao ser analisado o contexto histórico das formulações de políticas públicas, observa-se que, em sua origem, distanciavam-se do conhecimento científico produzido em universidades e centros de pesquisa, baseando-se a decisão dos governantes em hábitos arraigados na cultura organizacional. Contudo, a partir da década de 90, passou a ser difundido o conceito de políticas públicas baseadas em evidências, a exemplo do documento *Modernising Government*, em que o governo britânico explicita as diretrizes a serem adotadas para as políticas públicas, que deveriam ser baseadas em evidências, com o fito de melhorar a efetividade das políticas (Pinheiro, 2020).

Nessa perspectiva, convém esclarecer sobre o que caracterizaria uma evidência. Trata-se de uma definição controversa na doutrina, mas, como apontam os autores Davies *et al.* (2000) no trecho colacionado a seguir, também é possível vislumbrar pontos de consenso sobre essa definição, *ipsis litteris*:

Ao discutir este tópico, entramos imediatamente em um debate sobre o que constitui “evidência”. Chambers Dictionary dá uma série de definições, Incluindo:

- meios de provar um fato desconhecido ou contestado
- suporte para uma crença
- uma indicação
- informações em um caso legal
- testemunho
- testemunha ou testemunhas coletivamente.

Essa gama de possibilidades aponta para as dificuldades que aparecem quando conflitos surgem sobre o que constitui evidência. Em um extremo, pode-se argumentar que todas as evidências devem estar em conformidade com certas regras científicas de prova (a primeira definição). Em outras circunstâncias, qualquer observação sobre um problema (quer seja informada ou não) pode ser considerada evidência (a última definição). No entanto, talvez o tema unificador em todas as

definições seja que a evidência (independentemente de como construída) pode ser observada e verificada de forma independente, e que há amplo consenso quanto ao seu conteúdo (se não quanto a sua interpretação). (DAVIES *et al.*, 2000, p. 02, tradução livre)

Ante o exposto, infere-se que a evidência deve ter um conteúdo consensual, ainda que o método de interpretação não o seja, sendo verificável a informação de forma independente. O conceito de políticas públicas baseadas em evidências, por seu turno, remete à preocupação de gerar conhecimentos para o aprimoramento de decisões dos agentes que concebem essas políticas (KOGA *et al.*, 2020).

Igualmente importante é compreender a relação intrínseca entre o monitoramento e a avaliação para as políticas públicas baseadas em evidência, a saber:

O monitoramento e a avaliação estão no cerne da formulação de políticas baseadas em evidências. Eles fornecem um núcleo básico de ferramentas que as partes interessadas podem usar para verificar e melhorar a qualidade, eficácia e efetividade das políticas e dos programas nas várias etapas da implementação — ou, em outras palavras, para focar em resultados. No nível da gestão do programa, é necessário compreender quais as opções de desenho de programas que são mais custo-efetivos ou demonstrar, junto aos tomadores de decisões, que os programas estão atingindo os resultados pretendidos de forma a obter alocações orçamentárias para mantê-los ou expandi-los. (GERTLER *et al.*, 2018, p. 4)

Nesse contexto, as evidências seriam um instrumento de prestação de contas e de promoção da transparência e, a partir delas, haveria subsídios para os cidadãos cobrarem a permanência ou o encerramento de determinado programa público e os agentes públicos disporiam de fundamento sólido ao competirem por recursos do erário.

E, assim, as reformas da administração pública de cunho gerencialista promovidas em diversos países passaram a focar em intervenções orientadas para resultados e avaliadas a partir de evidências (SANDERSON, 2002). No caso brasileiro, igualmente, a mudança de visão sobre os subsídios ao processo decisório foi simultânea a uma reforma do Estado, a partir de rompimento com o modelo burocrático de administração, de mero acompanhamento de atividades, projetos e programas, para desenvolver-se efetiva avaliação de políticas públicas (PALOTTI *et al.*, 2020).

2.2 A avaliação de políticas públicas

De acordo com Secchi (2017, p. 5), considera-se que o problema público seria a distância entre o *status quo* e um ideal possível para a realidade, sendo a finalidade da política pública a diminuição ou a resolução desse problema através de instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros.

A definição retromencionada merece o complemento de que os resultados das políticas públicas são limitados pela própria escassez de recursos orçamentários que poderão ser destinados a uma determinada atividade, além de outros fatores igualmente impactantes no resultado alcançado, como a atuação dos agentes, a continuidade da política, dentre outros fatores. Assim, como bem ressaltou o autor, há que se ter em mente uma situação possível, consideradas as limitações existentes, uma delimitação sobre o impacto do problema e os recursos disponíveis para solucioná-lo.

Silva (2008, p. 101), ao dispor sobre os processos que compõem as políticas públicas (*policymaking*), inclui a identificação do problema (publicização dos problemas sociais, expressando demanda por ação governamental), o estabelecimento da agenda (decisão sobre quais problemas serão objeto de ação do governo), a formulação da política (desenvolvimento de alternativas de política para resolver ou atenuar o problema), a legitimação da política (seleção da proposta e desenvolvimento de suporte político para que a proposta se transforme em lei), a implementação da política (organização dos departamentos e agências, promovendo pagamentos ou serviços) e a avaliação da política (relato dos resultados de programas governamentais, avaliando impactos das políticas sobre grupos-alvo e outros grupos, propondo mudanças e reformas).

De acordo com o conceito adotado pela ONU (2009, p. 8), por avaliação entende-se uma valoração rigorosa e independente de atividades concluídas ou em andamento para determinar em que medida os objetivos estipulados estão sendo alcançados e contribuindo para a tomada uma decisão.

Para Secchi (2017, p. 10), a avaliação de política pública (*policy evaluation*) tem por meta a instrumentalização prática, ou seja, trata-se de um estudo de cunho prescritivo, que pretende aprimorar as políticas públicas através da geração de informações relevantes para o processo decisório das políticas públicas.

O foco das avaliações de políticas públicas deve ser abrangente, a fim de que a análise atinja seu objetivo, o que, de outro modo, pode não ocorrer. Nesse sentido, é possível mencionar o exemplo da realização de avaliação das políticas de desenvolvimento, que se destinam, por exemplo, ao aumento de renda, melhoria do aprendizado, redução de doenças etc. O alcance dessas metas constitui a própria razão de ser da política pública, mas muitos formuladores de políticas concentram-se em controlar e medir os insumos e produtos imediatos, tais como o total de gastos, ao invés de avaliar se os programas atingiram os objetivos pretendidos. (GERTLER; MARTINEZ; PREMAND; RAWLINGS; VERMEERSCH, 2018)

Para Secchi (2017, p. 29), a análise de políticas públicas possui etapas próprias, quais seja, a análise do problema (problem analysis) e a análise da solução (solution analysis), as quais compreendem um todo denominado pelo autor de “policy cycle”.

Com base no estudo produzido pelo Ipea (2018), as avaliações de políticas públicas podem ser anteriores (*ex ante*) ou posteriores (*ex post*) à implementação dessas. Na realização da avaliação *ex ante* das políticas públicas, podem ser identificadas as seguintes etapas da análise:

- i) diagnóstico do problema;
- ii) caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados;
- iii) desenho da política;
- iv) estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade;
- v) estratégia de implementação;
- vi) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle;
- vii) análise de custo-benefício; e
- viii) impacto orçamentário e financeiro.

A análise *ex ante* parte da identificação de um problema que demanda intervenção do Estado, que permitirá a caracterização da política a partir de seus objetivos e demais elementos fundamentais, base para um desenho que traga efetividade a essa política, considerando as estratégias que deverão ser alcançadas e análise do custo-benefício e do impacto financeiro e orçamentário. A qualidade das informações obtidas e das decisões tomadas na análise *ex ante* impacta no desenvolvimento do ciclo da política pública, afetando o nível de desenvolvimento e a qualidade da política pública executada (Ipea, 2018).

Os controles, embora sejam característicos da fase de execução, são definidos na fase *ex ante*, momento em que são estabelecidas as metas que deverão ser alcançadas e que servirão de parâmetro para a análise.

Por seu turno, o manual de avaliação *ex post* de políticas públicas (Ipea, 2018) apresenta nove linhas de avaliação *a posteriori* de uma política pública, a saber:

- Avaliação executiva: objetiva construir um panorama geral sobre a política pública analisada, traçando conclusões e recomendações para o seu aprimoramento ou para o debate de priorização dos recursos públicos na sua execução.
- Análise de diagnóstico do problema: trata-se de uma análise crítica que objetiva verificar se o diagnóstico do problema e de suas causas, estabelecidos no planejamento da política pública, estão adequados.

- Avaliação de desenho: permite que o desenho planejado inicialmente seja confrontado com a experiência prática de implementação da política, gerando informações e recomendações para retroalimentar o desenho da política e, conseqüentemente, aprimorar a sua gestão e os seus resultados.

- Avaliação de implementação: foca-se no processo de transformação de insumos realizado pela política pública, buscando analisar se a política pública esta de acordo com os normativos e com seu desenho previamente definido, procurando identificar inconsistências.

- Avaliação de governança da política pública: objetiva analisar as estruturas, as funções e as tradições organizacionais com o fim de que as políticas possam atingir seus objetivos com maior efetividade e economicidade.

- Avaliação de resultados: dedica-se a analisar se se, primeiro, há variáveis de resultados e de impactos da política definidas, mensuráveis e disponíveis e se há evidências de que esses resultados estão sendo alcançados ao longo do tempo e se estão em linha com os planejamentos anteriormente estabelecidos pela política e pelos instrumentos de planejamento macro e setoriais, além de analisar o nível de satisfação da população atingida.

- Avaliação de impacto: dedica-se a analisar o impacto de uma política pública, levando-se em consideração os seus objetivos, a partir do isolamento do efeito da política pública dos demais fatores que possivelmente contribuíram para a mudança observada, objetivando verificar um resultado que seja consequência direta da política observada.

- Avaliação econômica: objetiva responder sobre o retorno econômico e social da política, ou seja, se os benefícios estimados com a política justificam a sua execução ou até mesmo a sua expansão.

- Análise de eficiência: utiliza-se de metodologias estatísticas e econométricas para avaliar se os resultados alcançados pela política poderiam ser obtidos a um custo menor ou se, com os gastos dispendidos, melhores resultados poderiam ser alcançados.

Não se pode olvidar, contudo, que a avaliação das políticas públicas é instrumento indissociável do próprio planejamento dessas políticas, uma vez que se revela fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos nelas aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes, contribuindo com uma gestão pública mais eficaz (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 2).

2.3 O poder de compra público como catalisador de políticas públicas

A possibilidade de incentivo estatal pode ocorrer por meio do estímulo à oferta, através de subsídios governamentais a empresas, por exemplo, ou por meio da demanda.

Ocorre que subvencionar empresas pode não ser a opção mais eficaz para atender a certos resultados, como para promover uma inovação em determinado sentido, já que, muitas vezes, não se trata de uma demanda do mercado, mas do Poder Público, para atender suas necessidades específicas ou para resolver determinado problema público.

Assim, muitas vezes o retorno estatal é mais direcionado e proveitoso quando encomendada pelo governo uma demanda específica. Ademais, para as próprias empresas, em alguns cenários, pode ser mais vantajoso o incentivo governamental por meio da demanda, porque a mera injeção de recursos na produção não garante mercado ou a venda do produto.

Sobre o tema, Mazzucato (2014, p. 112) afirma que o desenvolvimento de produtos a partir da demanda estatal é uma prática recorrente no cenário internacional e promove o conhecimento das necessidades a serem atendidas, garantindo uma demanda para produtos inovadores e incentivando o desenvolvimento e a competição entre empresas.

E ainda que não se trate especificamente da busca pelos executores de políticas públicas de inovações através da demanda, as “*demand based innovation policies*” – DBIP (Edler, 2009), mesmo as compras governamentais corriqueiras, para atender as necessidades básicas da Administração Pública, possuem considerável impacto no mercado em razão do tamanho da máquina estatal, o que se convencionou denominar “poder de compra público”.

Para Costa e Torres (2019, p. 37), o poder de compra do Estado seria uma prerrogativa do comprador de definir suas demandas e se valer das mesmas de modo a induzir distintos aspectos, entre eles a inovação e a sustentabilidade.

Para elucidar sobre o que seria o “Poder de Compra Público”, convém relatar os dados apresentados pela OCDE (2021) a respeito das compras governamentais: estima-se que 12% do PIB e 29% do orçamento dos governos centrais dos países-membros estão relacionados a compras públicas (p. 12), especificamente no Brasil, as compras públicas significaram, em 2019, dispêndios de R\$ 80,92 bilhões apenas na esfera federal (p. 14).

Dessa forma, resta claro que o Poder Público é um agente de peso substancial no mercado de compras, com capacidade potencial de estimular determinadas atividades e de coordenar os agentes privados a partir de um planejamento direcionado desse mercado de compras governamentais.

Sobre o tema, esclarece Zago (2018):

Esse potencial de impacto não é exclusivo do Estado, mas, sim, uma capacidade inerente a qualquer grande comprador, público ou privado. O setor privado há muito sabe de seu potencial de influência gerado por seu poder de compra: sobretudo no caso de empresas com grande escala de aquisições, é possível influenciar, de forma significativa, os fornecedores, impondo condições sobre o que e como fornecer. Justamente por isso, aliás, o sistema jurídico apresenta regras para limitar, em situações significativas (isto é, de compradores com efetiva capacidade de determinar comportamentos), as condutas dos compradores, protegendo interesses dos fornecedores.” (ZAGO, 2018, pgs. 92-93)

Zago (2018) afirma que o uso das compras públicas para promover situações consideradas favoráveis pela Administração Pública tem origem remota e internacional, em iniciativas pontuais e recorrentes, mas que essa prática se consolidou em momento mais recente, *in verbis*:

O uso da função derivada das contratações (e a intensificação no seu uso) tampouco é um movimento isolado do Brasil no mundo. Nos Estados Unidos, por exemplo, o Buy American Act, promulgado em 1933, estabelece preferências para produtos nacionais nas aquisições governamentais, enquanto o Small Business Act, de 1953, prevê preferências para micro e pequenas empresas. Na África do Sul pós-apartheid, as contratações públicas foram consideradas como instrumento relevante para permitir a efetiva integração e o desenvolvimento de parcelas excluídas da população – tão importante que a função derivada foi posteriormente prevista no texto constitucional. Mais recentemente, na União Europeia pós-crise 2008, a nova Diretiva que regula as contratações públicas na região tomou como ponto de partida a relevância do poder de compra estatal como instrumento apto a não apenas fomentar a recuperação econômica, mas também a incentivar a inovação do setor produtivo. O que se afirma aqui é que, se antes a função derivada podia ser encontrada em iniciativas pontuais e reiteradas (como nas políticas de incentivo à indústria nacional), mais recentemente ela se transforma em instrumento transversal de políticas públicas, desde políticas de proteção às mudanças climáticas, até de fomento a grupos hipossuficientes diversos. (ZAGO, 2018, pgs. 94-95)

Sob esse prisma, Zago (2018), propõe a divisão das funções das aquisições públicas em duas: a primária, que representa a busca pela proposta economicamente mais vantajosa, e a derivada, que seria o estímulo a determinados resultados desejados pelo Poder Público.

O uso do poder secundário das compras públicas tem sido bastante difundido como um mecanismo propulsor de desenvolvimento dos países. Como exemplo, as aquisições públicas de inovação são usadas como incentivo para o crescimento de startups, para estimular criações inovadoras por empresas já consolidadas no mercado, para favorecer pesquisas e tecnologia, entre outros. Confira-se:

Nesse período pós Covid-19, os países mais desenvolvidos têm tratado as compras públicas de inovação como um dos fatores para a recuperação de suas economias, abaladas por causa dos efeitos da pandemia. A União Europeia, por exemplo, lançou o Guia para Compras Públicas de Inovação (GCPI-EU), em 2021, no qual consta expressamente que as “Compras públicas de Inovação podem incentivar a recuperação econômica da União Europeia após a crise da Covid-19, por intermédio de um investimento público de melhor qualidade. (EUROPE COMMISSION, 2021, p. 3).” (TRIBUNAL DE CONTAS DDA UNIÃO, 2022, p. 12)

Nesse propósito, pode-se mencionar a criação do projeto INOVAMOS, fruto de uma parceria entre o Tribunal de Contas da União (TCU), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Instituto Tellus com o objetivo de construir um modelo para os Tribunais de Contas apoiarem a compra de inovação na Administração Pública, que fosse replicável para outras esferas federativas e as Instituições Superiores de Controle em países da América Latina.

Esse potencial transformador através da demanda pública foi relatado por Squeff (2014), ao afirmar que, por ser a demanda governamental parte da demanda local, aquela seria um fator de decisão para a localização de empresas transnacionais e decisão de investimento em inovação no país, além de outros fatores, *in verbis*:

Soma-se a isto o fato de que o pedido público de uma inovação pode ser um sinal para o setor privado, como uma ação indireta das compras públicas, no sentido de indicar um caminho para a convergência de padrões, reduzindo assim os custos de transação e aprendizado das firmas e a possibilidade de efeitos de lock in. Para os casos de altos custos de entrada e mudança, os autores indicam ainda que uma demanda inicial forte pode ter efeitos de aceleração do desenvolvimento da tecnologia. A última razão sugerida segue a linha dos benefícios sociais que podem decorrer das compras, pois, ao obter soluções inovadoras, o poder público oferece um grande potencial de aperfeiçoamento da infraestrutura e dos serviços públicos em geral.” (SQUEFF, 2014, p. 11).

Ante o exposto, verifica-se que a prática de utilizar compras públicas para estimular a inovação, por exemplo, é um exemplo de uso da função secundária das aquisições públicas, porque oferece ao desenvolvedor de soluções inovadoras a oportunidade de mercado garantido e o financiamento de um projeto que pode ser mais ousado, desde que adequado às necessidades do contratante.

Trata-se, portanto, de verdadeiro instrumento de política pública, como afirmam Costa e Terra (2019), o qual ainda pode estimular e favorecer outras políticas, como destacam os autores no excerto adiante transcrito (grifou-se):

Sendo o Estado um importante player nos mais diversos mercados, em grande parte deles se colocando como o maior demandante, tal poder de compra pode servir então como fomentador do desenvolvimento socioeconômico nas dimensões listadas no tópico anterior.

Assim, o poder de compra do Estado pode ser concebido, além da promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental, para a promoção da inovação e servir também como instrumento de políticas públicas inserindo no mercado vendedores até então alijados do mesmo. Cita-se como exemplo os agricultores familiares e as micro e pequenas empresas.

Apesar do potencial e de um aparente aumento nos critérios sustentáveis, essa forma de uso do poder de compra é uma demonstração de que ainda há muito a ser explorado pelo Estado nessa direção.

Assim, por meio do uso do poder de compras, o Estado pode transformar a realidade de distintos mercados e impactar no cumprimento do objetivo de diversas políticas. (COSTA; TERRA, 2019, p. 38)

Por oportuno, a título de exemplo dessa prática, cumpre destacar que, para regulamentar o comando constitucional de criar instrumentos para favorecer os pequenos

negócios e imbuído do espírito de auxiliar na política de desenvolvimento das pequenas empresas, o Brasil, em 2006, editou a Lei Complementar 123, conhecida por Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, que estabelece margens de preferência e cotas reservadas nas aquisições públicas para essas empresas, estimulando a contratação desses empreendimentos e gerando-lhes renda.

Sobre as iniciativas governamentais destinadas a auxiliar os pequenos empreendedores através das compras públicas, importa mencionar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pela Lei Federal nº 10.696, de 02 de julho de 2003, que foi implementado para complementar políticas públicas com foco em atividades de custeio ou investimentos, como no caso do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que financia projetos individuais ou coletivos que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária). Salgado (2016, p. 25) afirma que essa iniciativa forneceu as bases legais para a aquisição de produtos diretamente dos agricultores familiares, sem necessidade de licitação, o que permitiu a prática de um preço mais justo e próximo ao praticado no mercado local.

Igualmente interessante para a temática em estudo foi a adoção, pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) da diretriz posta no artigo 2º, inciso V, da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que se dedicou a estimular o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais. Vale mencionar, ainda, que essa diretriz ainda fez constar a priorização dos alimentos oriundos das comunidades tradicionais indígenas e dos remanescentes quilombolas, o que revela, também, um instrumento adicional de estímulo a política de proteção dessas comunidades. Importa realçar que não se trata, no caso, de mera orientação, o artigo 14 da Lei Federal nº 11.947/2009 foi expresso ao determinar a reserva de no mínimo 30% (trinta por cento) dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para o Pnae aos gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, do empreendedor familiar rural ou de suas organizações.

No que se refere à utilização do poder de compra público para inovação, vale destacar que a Lei 14.133/2021 prevê a modalidade diálogo competitivo, adequada para situações em que o órgão pretende contratar serviços ou produtos de cunho técnicos, que podem ainda nem existir no mercado. A previsão desse instrumento não se trata de uma novidade, uma vez que tipo similar dessa modalidade já é utilizado na Europa (Diretiva 2004/18 e, posteriormente a Diretiva 2014/28, que a substituiu, ambas da União Europeia),

mas é um recurso importante, notadamente em termos de inovação, já que promove diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às necessidades da Administração contratante, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (art. 6º, XLII, da Lei Federal nº 14.133/2021).

Nesse sentido também o procedimento de manifestação de interesse, previsto no art. 81 da Lei nº 14.133/2021, através do qual a Administração poderá solicitar à iniciativa privada, pela publicação de edital de chamamento público, a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública. Frise-se, ainda, ante a relevância para o tema ora em estudo, que esse procedimento poderá ser restrito a *startups*, assim considerados, nos termos daquele normativo, os microempreendedores individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, de natureza emergente e com grande potencial, que se dediquem à pesquisa, ao desenvolvimento e à implementação de novos produtos ou serviços baseados em soluções tecnológicas inovadoras que possam causar alto impacto.

Da mesma forma, há que se reconhecer a presença dessa função secundária das compras públicas na Lei nº 14.133/2021 ao prever que o edital poderá exigir que o contratado se utilize de percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto contratado de mulheres vítimas de violência doméstica ou de oriundos ou egressos do sistema prisional (art. 9º, I e II). Vale dizer que a possibilidade de que a Administração Pública possa exigir do fornecedor a contratação de mão de obra oriunda ou egressa do sistema prisional já havia sido prevista no art. 40, § 5º da Lei nº 8666/9, com a finalidade de ressocialização do reeducando, ou seja, o uso de uma política para fomentar outra política pública.

Sobre a previsão mencionada no parágrafo anterior de exigência de contratação de mulheres vítimas de violência doméstica, oportuno destacar que essa foi regulamentada pelo Decreto nº 11.430, de 8 de março de 2023, que afirma que essa obrigação se aplica aos contratos com quantitativos mínimos de 25 colaboradores, no percentual mínimo de 8% das vagas. Esse Decreto também regulamentou a utilização do desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (art. 60, inciso III, da Lei nº 14.133/2021). Novamente, observa-se o fomento de uma política pública a partir do uso das compras públicas, efetivando-se aí a função secundária dessas aquisições.

Cabe mencionar, ainda, que a Lei nº 14.133/2021 autoriza o uso de margem de preferência para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis (artigo 26, inciso II). Ademais, esse ato normativo prevê como critérios de desempate (artigo 60) o desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, o investimento em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no país e o uso de práticas de mitigação, além de valorizar as empresas nacionais e regionais, a fim de contribuir para o desenvolvimento dessas.

Cumpra destacar, também, os compromissos de escala internacional que estimulam o uso dessa função secundária das compras públicas para estimular determinados comportamentos e o desenvolvimento sustentável, como é o caso da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.

Na legislação brasileira, a Lei nº 8666/93, em seu artigo 3º, já expressamente elencava como um princípio norteador das aquisições governamentais a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Importa realçar que o art. 5º da Lei 14.133/2021 repetiu esse princípio, ao lado dos demais princípios que devem ser observados nas licitações públicas (“legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro”).

Ante o exposto, verifica-se o amplo leque de possibilidades de se utilizar a função secundária do poder de compra público como incentivador de políticas públicas.

3 O RECONHECIMENTO MUNDIAL DA IMPORTÂNCIA DOS PEQUENOS NEGÓCIOS

É patente nos estudos e pesquisas desenvolvidos internacionalmente que os pequenos negócios possuem importância estratégica nas economias mundiais, tanto pela alta empregabilidade dessas empresas quanto pelo volume desses empreendimentos.

A título de exemplo, foi elaborada pesquisa que revelou que, nos Estados Unidos, em 2019, existiam 5.771.290 empresas não-agrícolas, das quais a maioria (61,6%) tinha apenas 4 ou menos empregados, 78,3% possuíam menos de 10 empregados e 88,8% contava com menos de 20 empregados. Tais empresas geravam, no total, 128.898.227 empregos e providenciavam remuneração cujo montante integral, naquele mesmo ano, equivalia a \$7,23 trilhões (DILGER; CILLUFFO; BLACKFORD, 2022, p. 4).

Igualmente reconhecendo a importância dos pequenos negócios, a União Europeia produziu o documento intitulado “Unleashing the full potential of European SMEs” (Liberando o potencial integral das pequenas e médias empresas europeias), no qual consta que as “SMEs” totalizavam, em 2020, 25 milhões de empresas, representando 50% do produto interno bruto europeu e 2 de cada 3 empregos (União Europeia, 2020).

De acordo com relatório produzido pela OCDE, na China, em 2020, havia mais de 140 milhões e pequenas e médias empresas, as quais contribuíam com mais de 60% do produto interno bruto total, com 50% da arrecadação de impostos, com 75% da criação de empregos e 68% das exportações. As micro e pequenas empresas (MSEs) representavam 98,5% dos empreendimentos (OECD ilibrary, 2022, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/a3891ad8-en/index.html?itemId=/content/component/a3891ad8-en#section-d1e192213>).

Na África, as pequenas e médias empresas respondem por 80% dos empregos disponibilizados no continente, representando uma importante catalisador de crescimento econômico, segundo estudo intitulado “Supporting Small and Medium Enterprises in Sub-Saharan Africa through Blended Finance” (CSIS Briefs, July 7, 2021), que afirma, ainda, que apenas na África Subsaariana há 44 milhões de micro, pequena e média empresas, das quais a maioria é micro.

No Brasil, as micro e pequenas empresas compõem grande parte dos empreendimentos existentes, sendo portanto, de extrema importância a valorização desses estabelecimentos, como destacou o Sebrae:

As micro e pequenas empresas são de extrema importância na estrutura econômica brasileira e para o emprego. Em 2018, o segmento representava, no Brasil, cerca de 7,1 milhões de estabelecimentos, responsáveis por 17,8 milhões de empregos formais privados – segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), registro administrativo do Ministério do Trabalho. Mesmo com a crise econômica brasileira recente, queda da produção e aumento do desemprego, os micro e pequenos empreendimentos tiveram papel significativo na geração de postos de trabalho. Entre 2009 e 2018, as MPEs (micro e pequenas empresas) geraram 2,8 milhões de empregos. (SEBRAE/ DIEESE. Anuário do trabalho nos pequenos negócios: 2018. 11 ed. Brasília, DF, DIEESE, 2020, p. 9. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/anuario/2018/anuarioPequenoNegocio2018/index.html?page=1>).

Observa-se, também, que, ante o potencial empregatício desses estabelecimentos de menor porte, a diminuição das MPEs representa, conseqüentemente, a diminuição de postos de trabalho, sendo imprescindível considerar, ainda, que esses empreendimentos respondem por elevado percentual do número de empregos formalizados, a saber:

Em 2018, observou-se a continuidade da diminuição do número de estabelecimentos de MPEs. Nesse ano, havia mais de 7,1 milhões de estabelecimentos deste segmento (MPEs) em atividade no país. No período de 2009 a 2014, o número havia crescido, ininterruptamente, a uma taxa média de 2,2% ao ano. O crescimento persistiu ainda em 2015, mas a partir daquele ano até 2018, houve retração anual de 1,1%. Em 2018, foram registrados 116 mil estabelecimentos a menos do que no ano anterior, o que significou uma queda de 1,6%. Mesmo assim, entre 2009 e 2018, o saldo de estabelecimentos em atividade foi positivo em 557 mil, o que representou crescimento de 8,5% (...).

Entre 2009 e 2018, as MPEs foram responsáveis pela criação de 2,8 milhões de empregos com carteira assinada, elevando para 17,8 milhões o total de postos nessas empresas. Nesse período, houve crescimento do número médio de empregados nas MPEs de 1,9% ao ano. Entre 2009 e 2014, o número de empregos cresceu em todos os anos da série, em média 4,6% ao ano. No entanto, de 2014 até 2018, houve redução de 920 mil empregos. A queda foi menos intensa do que a ocorrida nas Médias e Grandes Empresas (MGEs), que registraram perda de 1,7 milhão de empregos entre 2014 e 2018 (...).

As MPEs respondem por mais da metade dos empregos privados no país. Em 2018, 99% dos estabelecimentos pertenciam ao grupo das MPEs. **Essas empresas foram responsáveis também por mais da metade dos empregos no setor privado formal (54,2%), e pelo pagamento de 44,4% da massa de salários no país. Entre 2011 e 2018, de cada R\$ 100 pagos aos trabalhadores no setor privado formal, cerca de R\$ 43, em média, foram pagos por MPEs (...).** (SEBRAE/ DIEESE. Anuário do trabalho nos pequenos negócios: 2018. 11 ed. Brasília, DF, DIEESE, 2020, p. 16. destacamos).

Para destacar o potencial empregatício de Micro e Pequenas Empresas no Brasil, cumpre destacar, ainda, os dados coletados na RAIS de 2021, divulgada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a saber:

Tabela 1 - Dados da RAIS de 2021, elaborada pelo MTE

Tamanho do Estabelecimento	2020	2021	Var. Absoluta	Var. Relativa (%)
De 1 a 4 empregados	4.081.102	4.206.337	125.235	3,07
De 5 a 9	3.918.598	4.099.383	180.785	4,61

empregados				
De 10 a 19 empregados	4.391.738	4.675.859	284.121	6,47
De 20 a 49 empregados	5.453.419	5.788.739	335.320	6,15
De 50 a 99 empregados	3.812.586	4.052.407	239.821	6,29
De 100 a 249 empregados	4.888.933	5.115.685	226.752	4,64
De 250 a 499 empregados	3.908.678	4.128.333	219.655	5,62
De 500 a 999 empregados	3.840.099	4.102.336	262.237	6,83
1000 ou Mais empregados	11.941.023	12.559.792	618.769	5,18
Total	46.236.176	48.728.871	2.492.695	5,39

Fonte:RAIS 2021 MTP. Disponível em:
http://pdet.mte.gov.br/images/RAIS/2021/Nota_T%C3%A9cnica_RAIS_2021.pdf

Em nível local, verificou-se que as aquisições realizadas pelo Governo do Ceará dos micro e pequenos negócios ao longo de 2021 alcançaram a marca de R\$ 3,5 bilhões, demonstrando a importância desse segmento para a economia do Estado e o potencial de crescimento na participação das compras governamentais. (PORTAL COMPRAS, 2022).

Assim, é evidente que a adoção de estratégias governamentais para incentivar o crescimento e o desenvolvimento dessas empresas equivale a investir em emprego e renda para a população.

3.1 Estratégias mundiais voltadas ao desenvolvimento dos pequenos negócios

No intuito de proporcionar uma visão mais ampliada sobre as estratégias desenvolvidas por governantes para beneficiar as empresas de menor porte, este tópico abordará diversas iniciativas adotadas em países que compreendem a importância desses empreendimentos e incentivam, das mais variadas formas, o desenvolvimento dessas. Serão abordadas, também, as práticas desenvolvidas em apoio com organizações internacionais, uma vez que esse meio proporciona uma compilação dos dados referentes a esse tema.

Há que se considerar que as estratégias globais podem diferir quanto aos beneficiados pelas ações desenvolvidas, pois os destinatários dessas políticas podem ser micro, pequenas e/ou médias empresas, a depender da escolha dos governantes, mas convergem ao focar no desenvolvimento de empreendimentos de menor porte, razão pela qual foram selecionadas para constar neste estudo como exemplo de práticas benéficas para esses estabelecimentos.

Feitos esses esclarecimentos introdutórios, convém adentrar ao exame das referidas práticas.

Nos Estados Unidos, foi criada, em 1953, a *U.S. Small Business Administration* (SBA), destinada a ajudar proprietários de pequenas empresas a desenvolverem os seus negócios. A SBA é uma agência federal em nível de gabinete totalmente dedicada a auxiliar pequenas empresas e fornece consultoria, capital e informação sobre oportunidades de contratações para as pequenas empresas. A criação da SBA remonta ao *Small Business Act*, de 1953, e os líderes são confirmados pelo Senado dos EUA. De acordo com dados extraídos do site da SBA, mais da metade dos americanos possuem ou trabalham em um pequeno negócio, que respondem por dois terços dos novos empregados criados nos EUA a cada ano.

Há diversos escritórios da SBA espalhados pelo território americano, sendo pelo menos um em cada estado, para os quais os pequenos empresários podem se dirigir para receber orientação. Vale realçar, também, os “sub-centros” da SBA, localizados em 15 colégios cujos estudantes são historicamente majoritariamente negros, disponíveis para aconselhamento e treinamento empresarial. Por seu turno, o Conselho de Comunidades Desfavorecidas (CUC) fornece à SBA informações e recomendações sobre estratégias para ajudar a fortalecer a competitividade e a sustentabilidade de pequenas empresas em comunidades carentes, cidades do interior, áreas rurais ou de populações mais vulneráveis, como mulheres, minorias, veteranos de guerra, grupos tribais, entre outros.

A SBA conta também com um site com várias ferramentas disponíveis de forma rápida e fácil para contribuir com todas as etapas de desenvolvimento das pequenas empresas, desde o planejamento (com a disponibilização de dados gratuitos sobre pesquisa de mercado e de preço, demográficos, informações sobre planos de negócios, custos, acesso a crédito etc), o lançamento (com informações sobre registros, taxas, licenças, seguros etc), a manutenção do negócio (fornecendo informações legais sobre a contratação de empregados, impostos, cibersegurança, equipamentos, impostos, recursos disponíveis em caso de desastres etc) e o crescimento do empreendimento (com orientação sobre exportações, empréstimos, contratos com o governo etc).

Diversos programas de investimento são capitaneados pela SBA, a saber:

- *Small Business Investment Company* (SBIC): os SBICs são fundos de investimento de propriedade privada, licenciados e regulamentados pela SBA. Eles usam capital próprio e fundos emprestados com garantia fornecida pela SBA para fazer investimentos de capital e cobertura de dívida de pequenas empresas.
- *Small Business Innovation and Research* (SBIR): programa que incentiva as pequenas empresas a se envolverem em pesquisa e criações federais com potencial para comercialização.
- *Small Business Technology Transfer* (STTR): programa que oferece oportunidades de financiamento na área de pesquisa e desenvolvimento de inovação federal. As pequenas empresas que se qualificam para este programa trabalham com instituições de pesquisa sem fins lucrativos na fase inicial ou intermediária.

Na China, no período compreendido entre os anos de 2016 e 2020, o governo chinês realizou uma série de reformas para melhorar o ambiente dos pequenos negócios, incluindo redução de impostos, redução de procedimentos administrativos de licenciamento e reformulação do sistema de registro comercial. De acordo com o *China's Business Environment Report* (Relatório do Ambiente de Negócios da China), elaborado pela Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma, em 2020, a China reduziu impostos e taxas em CNY 2,36 trilhões, bem como mais de 13.000 itens de certificação foram cancelados e o tempo de processamento para abertura de empresas foi reduzido em mais da metade em 2019 (OECD ilibrary, 2022).

Afirma-se, ainda, que, nos últimos anos, o governo chinês tem incentivado as instituições financeiras a aumentar a oferta de crédito para as MPEs, incentivando as instituições financeiras a melhor atendê-las. Em 2019, o crescimento dos empréstimos para MPEs e empresas totais aumentou 10,17% e 9,39%, respectivamente. Em 2020, o governo chinês permitiu que as MPEs adiassem seus pagamentos de empréstimos bancários, com o fito de aliviar a pressão de liquidez que essas empresas experimentaram ao enfrentar a crise desencadeada pelo vírus COVID-19 (OECD ilibrary, 2022).

Igualmente ciente do potencial transformador das pequenas empresas, o Banco Mundial desenvolve, em conjunto com os governantes de diversos países, projetos voltados para facilitar o acesso a crédito a esses empreendimentos, dentre os quais incluem-se os citados a seguir:

- No Líbano, o projeto *Innovative Small and Medium Enterprises* (iSME) é uma iniciativa de empréstimo para investimento em jovens empresas inovadoras, auxiliando o financiamento de empresas em estágio inicial. Em agosto de 2019, o fundo de coinvestimento da iSME investiu US\$ 10,23 milhões em 22 investimentos e conseguiu alavancar US\$ 25,47 milhões em cofinanciamento, atraindo financiamento do setor privado e expandindo o mercado de financiamento de capital em estágio inicial no Líbano.
- Na Índia, o projeto *MSME Growth, Innovation and Inclusive Finance* melhorou o acesso ao financiamento para micro, pequenas e médias empresas em três segmentos vitais: estágio inicial/*startups*, serviços e manufatura. De acordo com dados fornecidos pelo Banco Mundial, uma linha de crédito de US\$ 500 milhões, fornecida ao *Small Industry Development Bank of India* (SIDBI), foi projetada para fornecer uma fonte acessível de financiamento de longo prazo para os pequenos empreendimentos.
- Na Jordânia, duas linhas de crédito do Grupo Banco Mundial visam a aumentar o acesso ao financiamento para micro, pequenas e médias empresas e, a partir dessa ação, contribuir para a criação de empregos. Assevera a referida instituição que uma linha de crédito de US\$ 70 milhões incentivou o crescimento e a expansão de empresas novas e existentes, aumentando o alcance dos pequenos negócios, tendo financiado 8.149 micro, pequenas e médias empresas, as quais geram 7.682 empregos, dos quais 79% empregavam jovens e 42% contratavam mulheres.
- Na Nigéria, o projeto *Development Finance* apóia o estabelecimento do Banco de Desenvolvimento da Nigéria (DBN), uma instituição financeira de desenvolvimento que fornecerá financiamento de longo prazo e garantias parciais de crédito a intermediários financeiros para repasse de empréstimos a micro, pequenas e médias empresas. O Banco Mundial afirma que, em maio de 2019, a linha de crédito do Banco de Desenvolvimento da Nigéria para repasse de empréstimos a “MPMEs” desembolsou US\$ 243,7 milhões, atingindo quase 50.000 mutuários finais, dos quais 70% eram mulheres, por meio de 7 bancos e 10 bancos de microcrédito.
- Em Marrocos, o projeto “Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas” destinou-se a melhorar o acesso a financiamento para os pequenos negócios, estimando-se que o número e volume de empréstimos a esses empreendimentos aumentaram, respectivamente, em 88% e 18%, desde o final de 2011.

- Na Etiópia, o *Women Entrepreneurship Development Project (WDP)* é uma operação que fornece empréstimos e treinamento para mulheres empresárias, alavancando o desenvolvimento dos pequenos negócios. Em outubro de 2019, mais de 14.000 empresárias tomaram empréstimos e mais de 20.000 participaram do treinamento empresarial fornecido pelo projeto.
- Em Bangladesh, o projeto de acesso ao financiamento para pequenos negócios de comunidades pobres objetivou expandir o acesso ao financiamento para os pequenos negócios capitaneados por mulheres e apoiou a criação da Política de Financiamento de micro e pequenas empresas de Bangladesh, contribuindo com as 10 milhões de micro e pequenas empresas daquele país, que respondem por 23% do PIB, 80% dos empregos no setor industrial e 25% da força de trabalho total.

3.2 Experiências em outros países no incentivo dos pequenos negócios através das compras públicas

Cumprir analisar, de forma sucinta, como alguns países e bloco econômico de países incentivam a participação dos pequenos negócios nas aquisições públicas de seus respectivos países.

a) Estados Unidos

Inicialmente, sobre as políticas destinadas aos pequenos negócios nos Estados Unidos, cumpre mencionar a crítica realizada pelos autores Dilger, Cilluffo e Blackford (2022) sobre a falta de critérios objetivos para definir o que seriam os pequenos negócios, uma vez que o *Small Business Act*, conforme texto atualmente vigente, permite a utilização de critérios adicionais para qualificar uma empresa como pequeno negócio para efeito da elegibilidade aos benefícios contemplados naquele normativo, incluindo número de empregados, volume de capital, patrimônio líquido, receita líquida, dentre outros. Os autores afirmam que isso prejudica sobremaneira os empreendedores que pretendem ter acesso aos benefícios daquele ato, bem como os incentivos federais, que podem não apresentar o alcance necessário (DILGER; CILLUFFO; BLACKFORD, 2022, p. 1-3).

Por outro lado, há que se ressaltar as diversas iniciativas naquele país para fomentar os empreendimentos de menor capital., sendo uma das áreas de atuação da *Small*

Business Administration – SBA justamente a de incentivar contratações públicas com os pequenos negócios.

O site USASpending.gov rastreia os gastos do governo dos EUA por meio dos contratos formalizados. Esse banco de dados contém informações para cada contrato federal, promovendo transparência das contratações e possibilitando que os pequenos negócios utilizem essas informações para identificar as tendências de compras do governo. Por seu turno, no site Acquisition.Gov as agências governamentais divulgam previsão de compras, incluindo oportunidades de contratação específicas para os pequenos negócios.

As empresas americanas, para se candidatarem, por meio da formulação de propostas, nas contratações governamentais, precisam adquirir um Identificador Único de Entidade (*Unique Entity Identifier – UEI*), que é o identificador oficial para fazer negócios com o governo dos EUA, gerado pelo site do *System for Award Management – SAM*, SAM.gov.

O SAM é uma base de dados que contém oportunidades de negócios federais, uma vez que as agências governamentais são obrigadas a usar o SAM para anunciar todos os contratos com valor acima de US\$ 25.000. É igualmente utilizado pelas agências do governo para localizar fornecedores. Nessa plataforma, a empresa deverá criar um perfil e poderá certificar que é elegível para contratos reservados para pequenas empresas ou, ainda, para contratos integrantes de programa de contratação da SBA para empresas com desvantagens, pertencentes a mulheres ou a veteranos ou localizada em área subutilizada.

O pretenso contratante também precisará obter um código do Sistema de Classificação da Indústria Norte-Americana (*North American Industry Classification System – NAICS*) correspondente a seus produtos e serviços. Os códigos NAICS classificam as empresas com base no produto ou serviço específico que fornecem de acordo com um padrão estabelecido pelas agências estatísticas federais. Uma empresa geralmente terá um código NAICS primário, mas também pode ter vários códigos NAICS se vender vários produtos e serviços.

Ademais, para se qualificar para contratos governamentais reservados para os pequenos negócios, as empresas devem atender aos requisitos de tamanho definidos pela SBA. Esses padrões de tamanho definem o tamanho máximo que uma empresa pode ter para se qualificar como uma pequena empresa para um determinado contrato. O SBA atribui um padrão de tamanho para cada código NAICS. A maioria das empresas manufatureiras com 500 funcionários ou menos e a maioria das empresas não manufatureiras com receitas anuais médias abaixo de US\$ 7,5 milhões serão qualificadas como pequenas empresas.

Destaca-se, ainda, o Localizador Dinâmico de Pequenos Negócios (*Dynamic Small Business Search* – DSBS), que é um banco de dados mantido pela SBA que as agências governamentais usam para encontrar fornecedores que se enquadrem como pequenas empresas para futuras contratações. Os pequenos negócios também podem se utilizar do DSBS para encontrarem outras pequenas empresas com as quais trabalharem. As informações fornecidas ao efetuar o registro da empresa no SAM são usadas para preencher o DSBS.

Portanto, há uma série de bancos de dados que podem ser consultados por empresas que pretendam participar de aquisições públicas para encontrar contratações federais em curso. Da mesma forma, existem vários bancos de dados dos quais as agências governamentais se utilizam para encontrar fornecedores de pequeno porte.

Para auxiliar na criação de condições equitativas para a participação de pequenos negócios nas contratações públicas, o governo limita a concorrência para determinados contratos a pequenas empresas, são os denominados *small business set-asides* (“reservas para pequenas empresas”), os quais ajudam essas empresas a competirem e ganharem contratos federais. Existem dois tipos de contratações reservadas para os pequenos negócios: *competitive set-aside contracts* (“reservas competitivas”) e *sole-source set-aside contracts* (“reservas de fonte única”).

- *Competitive set-aside contracts* (“reservas competitivas”): Quando pelo menos duas pequenas empresas puderem realizar a obra ou fornecer os produtos adquiridos, o governo reserva o contrato exclusivamente para pequenas empresas. Com poucas exceções, isso acontece automaticamente para todos os contratos governamentais abaixo de US\$ 150.000. Algumas reservas estão abertas a qualquer pequena empresa, mas outras estão abertas apenas a pequenas empresas que participam dos programas de assistência de contratação da SBA.
- *Sole-source set-aside contracts* (“reservas de fonte única”): Contratos de fonte única são um tipo de contrato que pode ser emitido sem um processo de licitação competitivo, configurando exceção à regra de competição. Isso geralmente acontece em situações em que apenas uma única empresa pode cumprir os requisitos de um contrato. Para ser considerado para um contrato de fonte única, a empresa deve se registrar no SAM e participar de qualquer programa de incentivo de contratação para o qual ela se qualifique. Em alguns casos, os contratos de fonte única devem ser publicados e serão marcados com a intenção de fonte exclusiva, mas os fornecedores em potencial ainda poderão visualizar e fazer lances nesses contratos, e, uma vez iniciado o processo de licitação, a intenção de fonte exclusiva poderá ser retirada.

Dentre os programas de incentivo de contratação conduzidos pelo governo federal americano, destacam-se o 8(a) *Business Development* (Desenvolvimento de negócios com base na seção 8(a) do *Small Business Act*, que trata dos pequenos negócios liderados por pessoas em situações desvantajosas. O governo federal dos EUA procura destinar ao menos 5% da verba total das contratações federais para esse tipo de negócio por ano); Hubzone (esse programa estimula o crescimento de pequenas empresas em zonas de negócios historicamente subutilizadas. O governo federal dos EUA procura destinar ao menos 3% da verba total das contratações federais para esse tipo de negócio por ano); Pequenos negócios de mulheres (O governo federal dos EUA procura destinar ao menos 5% da verba total das contratações federais para esse tipo de negócio por ano); Pequenos negócios de veteranos (O governo federal dos EUA procura destinar ao menos 3% da verba total das contratações federais para esse tipo de negócio por ano).

Há, ainda, algumas contratações nas quais o governo americano requer a subcontratação, pelas empresas de grande porte contratadas, de pequenos negócios. Os contratos podem incluir metas específicas de subcontratação. As empresas contratadas poderão publicizar oportunidades de subcontratação em sites como *Subcontracting Network database*, *General Services Administration's Subcontracting Directory for Small Businesses*, *Department of Defense Subcontracting Opportunity Directory* e *SBA's Directory of Federal Government Prime Contractors with a Subcontracting Plan*.

Vale pontuar também que a agência federal dos EUA SBA disponibilizou, no ano de 2023, estudo sobre o impacto econômico do emprego da verba de US\$ 145,8 bilhões nos diversos programas direcionados às pequenas empresas durante o ano fiscal de 2021. De acordo com as informações fornecidas por aquele estudo, usando uma previsão econômica conservadora, constatou-se que os efeitos econômicos incrementais em dólares no ano fiscal de 2021 a partir da realização de programas de aquisição de pequenas empresas na economia nacional foram um total de 1.333.679 empregos criados ou mantidos, *output* de US\$ 310,7 bilhões, valor agregado ao produto interno bruto de US\$ 184,9 bilhões e renda pessoal de US\$ 97,7 bilhões.

b) África

Muitos países da África também usam as compras públicas como um veículo para implementar políticas, que podem variar de trabalho, igualdade, desenvolvimento industrial, crescimento econômico, redução da pobreza, entre outras. No Quênia, por exemplo, consta no

artigo 227, item 2, alíneas a e b, da constituição daquele país o objetivo de integrar gênero e juventude e de defender o empoderamento socioeconômico de indivíduos desfavorecidos a partir das compras públicas, senão vejamos:

227. Compras públicas de bens e serviços

(1) Quando um órgão estatal ou qualquer entidade pública contratar bens ou services, deve fazê-lo de acordo com um sistema que seja livre, equitativo, transparente, competitivo e com bom custo-benefício.

(2) Um ato do parlamento deve prescrever um cenário em que as políticas relacionadas a compras e alienação de bens possam ser implementadas de modo a fornecer todos ou alguns dos seguintes:

(a) categorias de preferência na alocação de contratos;

(b) a proteção ou o progresso de pessoas, categorias de pessoas ou grupos que previamente estivessem em desvantagem devido a injustiças competitivas ou discriminação;

(c) sanções contra contratantes que não tenham atuado de acordo com os procedimentos profissionalmente regulados, com disposições contratuais ou com a legislação; e

(d) sanções contra pessoas que tenham falhado com as obrigações tributárias ou que tenham sido culpadas de práticas corruptas ou de violações severas à legislação ou à prática da empregabilidade justa. (grifamos; tradução livre)

Essa preocupação do Quênia deu-se a partir da identificação de jovens, mulheres e pessoas com deficiência em situação desfavorável competitivamente, o que fez o país introduzir, por meio de uma política estatutária, a exigência de que todas as entidades compradoras destinem àqueles grupos 30% de suas compras totais (OECD, 2018).

Também nesse sentido a política *Buy Uganda Build Uganda* (BUBU), aprovada em 2014, que visa a fomentar o desenvolvimento econômico através das compras públicas. A Autoridade de Contratação Pública e Descarte de Bens Públicos (PPDA) em Uganda revisou. Nesse intuito, a estrutura legal existente foi revisada para fazer constar princípios e regimes de preferências e de cotas reservadas. A seguir, colhe-se do ato de 2014 do BUBU excertos significativos:

O Ato de Compras Públicas e Alienação de Bens (PPDA) 2013 pontua preferências e cotas reservadas que existem em favor de fornecedores locais nas compras de bens, trabalhos e serviços para o Governo. Esses artifícios irão cobrir áreas geográficas específicas e setores elegíveis como especificado no ato. (p. 4, tradução livre);

Em 12 de maio de 2013, o Parlamento publicou o Ato de Compras Públicas e Alienação de Bens (PPDA), regulamento que operacionaliza o Ato PPDA de 2013, alterando-o. A lei estabelece sobre o uso de preferência e cotas reservadas nas compras públicas. Esses artifícios garantem ao Governo a adoção de ação afirmativa para estimular o fornecimento vindo de pequenas e médias empresas nas compras de bens, trabalhos ou serviços pela Entidade de Compras e Aliações (PDE). (pg. 13, tradução livre);

3.3.1 O Ato PPDA 2009 do Quênia

O Ato PPDA 2009 atualizado do Quênia apóia a promoção de bens produzidos regionalmente, como o Artigo 6(2), que prioriza os cidadãos quenianos na escolha de lances e propostas. Por outro lado, o Artigo 39(1) (2) permite ao Ministro responsável estabelecer preferências ou cotas reservadas nas compras públicas e alienações. De forma similar, o Artigo 39(8c) fornece preferência aos cidadãos quenianos quando for 100% de financiamento público.

3.3.2 O PPDA da Tanzânia

Artigo 49(1) do Ato PPDA afirma que os fornecedores ou contratantes potenciais das contratações públicas podem ser restritos, com base em suas nacionalidades.

Da mesma forma, Artigo 49(2) permite que a entidade de compras conceda margem de preferência para beneficiar certos bens manufaturados, minados ou desenvolvidos por tanzanianos locais quando avaliando as propostas. Ao passo que o Artigo 49(3) oferece diretrizes que companhias locais devem seguir para receberem o tratamento preferencial do Artigo 49(2).

No entanto, no caso de *joint venture* – as companhias locais devem provar registro nacional da empresa e que 50% da propriedade é de um cidadão tanzaniano local.

3.3.3 A experiência da África do Sul

A campanha “Orgulhosamente Sul-Africano” foi lançada em outubro de 2001, com o objetivo de estimular os sul-africanos a comprarem dos fornecedores locais. A campanha foi baseada na ideia de que, ao estimular o consumo de produtos regionais por sul-africanos e pelos visitantes do país, ocorreria uma transformação econômica e o crescimento de empregos no país. A campanha estimula cidadãos sul-africanos, residentes e visitantes que amam a África do Sul a ativamente investirem no país e em seu povo. No centro da campanha está a logo “Orgulhosamente Sul-Africano”, e as companhias que atingem os padrões estabelecidos podem usar diferentes versões da logo para que identifiquem a si e os seus produtos e serviços. A campanha é dirigida pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico (NECLAC) e recebe o apoio da Câmara Sul-Africana de Negócios, bem como do Congresso das Uniões do Comércio (COSATU), uma das forças políticas mais poderosas no país.

Aproximadamente 2000 empresas agora ostentam a logo “Orgulhosamente Sul-Africana” e 90% dos consumidores sul-africanos disseram que iriam apoiar os produtos locais por patriotismo, enquanto $\frac{3}{4}$ disseram que achariam estimulante se eles soubessem que comprar produtos sul-africanos ajudaria no esforço nacional de criar empregos.

3.3.4 Outras campanhas

Há campanhas semelhantes em outros países, como o Buy Malawi Build Malawi Buy Africa Build Africa for COMESA, onde companhias locais devem melhorar a qualidade e os padrões para receber a certificação ou o direito a usar a marca ou logo nacional. (pgs. 14/15, tradução livre);

Por seu turno, a Zâmbia, através da Agência de Desenvolvimento Rodoviário da Zâmbia (RDA), está empreendendo esforço para que os grandes contratos subcontratem pequenos e médios empreiteiros. A RDA incentiva empresas com contratos vultuosos a subcontratarem 20% do trabalho de empresas locais de pequeno e médio porte (OECD, 2018).

c) Chile

A Compra Ágil, uma modalidade de aquisição de bens e serviços com um limite igual ou inferior a 30 UTM, amplia as oportunidades de negócios para as micro, pequenas e médias empresas, através da simplificação das formalidades requeridas dos fornecedores e do próprio processo de compra, aumentando a eficiência e a participação de empresas. A utilização dessa modalidade foi reforçada pela Controladoria Geral da República do Chile, que reiterou que os órgãos daquele Estado devem utilizar a Compra Ágil para compras abaixo de 30 UTM, podendo ser emitida ordem de compra mesmo que se receba apenas uma ou duas cotações.

A chilena Compra Agil é uma modalidade de compra através do portal de compras do país, Mercado Público. Desenvolvido em apenas 30 dias, Compra Agil agiliza o processo de contratação direta em um único local: dado que existem pelo menos três propostas sobre um pedido, as entidades adjudicantes podem proceder a uma adjudicação por ajuste direto para o lance de menor preço usando o Compra Agil. (SEGUN; CARDWEL; RUGILL, 2022, fl. 14. tradução nossa).

De acordo com os dados constantes do portal ChileCompra, 80% das compras realizadas através da modalidade Compra Ágil foram formalizadas com micro, pequenas e médias empresas.

Vale destacar que, desde 2022, passou a vigor o Acordo de Livre Comércio entre Brasil e Chile, no qual consta tópico específico sobre a participação das MPME, a saber:

Artigo 12.18: Participação das MPMEs

1. As Partes reconhecem a importante contribuição que as MPMEs podem dar ao crescimento econômico e ao emprego e a importância de facilitar a participação destas na contratação pública.

2. As Partes também reconhecem a importância das alianças empresariais entre fornecedores das Partes e, em particular, das MPMEs, incluindo a participação conjunta em procedimentos de contratação.

3. Quando uma das Partes mantiver medidas que ofereçam um tratamento preferencial para suas MPMEs, essa parte assegurará que tais medidas, incluídos os critérios de elegibilidade, sejam objetivas e transparentes.

4. As Partes poderão:

(a) proporcionar informação a respeito de suas medidas utilizadas para ajudar, promover, incentivar ou facilitar a participação das MPMEs na contratação pública, e

(b) cooperar na elaboração de mecanismos para proporcionar informação às MPMEs sobre os meios para participar na contratação pública coberta por este Capítulo.

5. Para facilitar a participação das MPMEs na contratação pública coberta, cada Parte, na medida do possível:

(a) proporcionará informação relacionada com a contratação pública, que inclua definição das MPMEs em um portal eletrônico;

(b) garantirá que os documentos de contratação estejam disponíveis de forma gratuita;

(c) identificará as MPMEs interessadas em converter-se em sócios comerciais de outras empresas no território da outra Parte;

(d) desenvolverá bases de dados sobre as MPMEs em seu território para ser utilizadas por entidades contratantes da outra Parte, e

(e) realizará outras atividades destinadas a facilitar a participação das MPMEs nas contratações públicas cobertas por este Capítulo.

O documento retrocitado elimina qualquer restrição de dúvida quanto ao reconhecimento dos países signatários em relação à importância de se fomentar os micro e pequenos negócios através das compras públicas como um catalisador de benefícios às populações locais.

d) Indonésia

Ciente da importância de um site para compras públicas para aumentar a participação de empresas nas compras públicas, a Indonésia desenvolveu o *Bela Pengadaan*. O portal é dedicado a aquisições de bens de baixo valor, facilitando a compra direta pelas agências governamentais de produtos comercializados por micro e pequenas empresas.

A abordagem da Indonésia foi desenvolver *Bela Pengadaan* - um portal dedicado para PMEs para reduzir os efeitos econômicos prejudiciais da pandemia. Surpreendentemente, *Bela Pengadaan* também permite que agências governamentais comprem de PMEs por meio de mercados de comércio eletrônico como Gojek, Grab e Shopee, reduzindo o atrito entre o governo e sua base de fornecedores. (SEGUN; CARDWEL; RUGILL, 2022, fl. 14. tradução nossa.)

Através dessa iniciativa, busca-se incentivar as MPes a adentrar o meio digital, tornar as aquisições mais inclusivas, aumentar a transparência das aquisições, dentre outros benefícios.

e) Canadá

O site de compras públicas do governo federal do Canadá é o *Canadabuys*, onde são disponibilizadas as mais diversas oportunidades de contratação com instituições públicas.

O governo canadense, considerando a importância de estimular a contratação de pequenas e médias empresas como forma de desenvolvê-las, criou o *Office of Small and Medium Enterprises* (“Escritório da Pequena e Média Empresa”), o qual, posteriormente, passou a ser denominado *Procurement Assistance Canada* (“Assistência de Compras Canadá”), que faz parte do *Public Services and Procurement Canada* – *PSPC* (“Serviços Públicos e Compras Canadá”).

O governo canadense disponibiliza, ainda, escritórios regionais para fornecer suporte às pequenas e médias empresas, além de webinários sobre como funciona o processo de aquisição pública, para auxiliar os pequenos empresários a se tornarem fornecedores do governo, bem como uma linha de telefone (1-800-811-1148) para dar informações a potenciais fornecedores que possuam alguma dúvida sobre o processo de compra ou sobre as ferramentas dos sites.

f) Reino Unido

Para estimular a participação dos pequenos negócios nas licitações públicas, a Inglaterra adotou medidas como limitar o prazo de pagamento em até 30 dias, diminuir burocracias em compras de pequeno valor relacionadas à qualificação dos fornecedores e

determinar que as aquisições públicas sejam disponibilizadas no portal *Contracts Finder*, aumentando a possibilidade de participação de empresas e a transparência. Além disso, ao serem publicadas as contratações nesse portal, são também identificadas as empresas contratadas que terão que se utilizar de empresas menores, como fornecedoras subcontratadas em uma determinada contratação, aumentando, também, a visibilidade das oportunidades de subcontratação dos pequenos negócios.

O Reino Unido adota, ainda, a possibilidade de formalização de acordos-quadros e, quanto a estes, produziu orientações que aconselham as autoridades contratantes a considerar a melhor forma de obter a melhor relação custo-benefício, incluindo a possibilidade de comprar fora do acordo-quadro se houver condições adversas de mercado de curto prazo (por exemplo, uma queda inesperada do preço de um determinado produto) ou se produtos ou soluções inovadores não estão representados nos acordos-quadro existentes.

Vale mencionar, ainda, que o Reino Unido desenvolveu cursos para facilitar que os pequenos negócios compreendam e participem das licitações, como o *Winning the Contract* (“Ganhando o Contrato”), que objetiva auxiliar as empresas, e, em particular, as PME, a obter as competências necessárias para concorrer e ganhar oportunidades no setor público.

g) União Europeia

As contratações públicas, na União Europeia, representam 13,3% do PIB total, com gasto aproximado de cerca de € 2 trilhões por ano durante o período de 2015-2017 na compra de serviços, obras e suprimentos (HOEKMAN; TAS, 2022, p. 383).

Por serem consideradas espinhas dorsais daquela economia, em junho de 2008 foi editado o *Small Business Act* da Europa, por meio do qual a Comissão Europeia reconhece o papel importante desempenhado pelas pequenas e médias empresas na economia da UE e estabelece princípios para a consecução de políticas públicas para essa área para guiar seus Estados-Membros. Nessa perspectiva, adotou-se o princípio *Think Small First* (“Pense Pequeno Primeiro”), o qual deve nortear a formulação de políticas, representando a maior atenção que deve ser concedida pelos governantes para ações que promovam o desenvolvimento das PME.

No referido ato consta um conjunto de 10 princípios para orientar a concepção e implementação de políticas tanto a nível da UE como dos Estados-Membros, quais sejam: I Criar um ambiente no qual empreendedores e empresas familiares possam prosperar e no qual

o empreendedorismo é recompensado, II Assegurar que empresários de boa-fé que enfrentaram a falência obtenham rapidamente uma segunda chance, III Regras de acordo com o princípio *Think Small First*, IV Tornar as administrações públicas sensíveis às necessidades das PME, V Facilitar a participação das PME em aquisições públicas e melhor utilizar as possibilidades do *State Aid* para as PME, VI Facilitar o acesso das PME a financiamento e desenvolver um ambiente jurídico e empresarial que apoia pagamentos pontuais em transações comerciais, VII Ajudar as PME a se beneficiarem mais das oportunidades oferecidas pelo *Single Market*, VIII Promover a atualização de competências nas PME e todas as formas de inovação, IX Permitir que as PME transformem os desafios ambientais em oportunidades e X Incentivar e apoiar as PME para que se beneficiem do crescimento dos mercados¹.

Em 2008, foi publicado o documento *European Code for Best Practices Facilitating SME's access to public procurement by 2013* (“Código Europeu das Melhores Práticas que Facilitam o Acesso das Pequenas e Médias Empresas nas Compras Públicas até 2013”). Nele, foram relatadas as dificuldades dos pequenos negócios nesse tipo de aquisição na União Europeia, a saber:

- dificuldades na obtenção de informações (pois não conseguem alocar recursos para coleta de informações);
- falta de conhecimento sobre procedimentos de licitação;
- carga administrativa excessiva;
- grande dimensão dos contratos;
- muito pouco tempo para preparar as propostas;
- custo de preparação das propostas (uma vez que muitos custos são fixos, as PME enfrentam custos desproporcionalmente altos em comparação com empresas maiores);
- níveis de qualificação e requisitos de certificação desproporcionados;
- exigências excessivas de garantias financeiras;
- discriminação contra concorrentes estrangeiros/favorecimento de empresas locais ou nacionais;
- encontrar parceiros de cooperação no estrangeiro;
- atrasos de pagamento por parte das entidades adjudicantes. (European Commission, 2008, p 5, tradução livre).

No documento retrotranscrito, são elencadas orientações para eliminar essas dificuldades, como a subdivisão do contrato em lotes, a formalização de acordos de compras com mais de um fornecedor, a disponibilização de informações acessíveis sobre as contratações públicas, treinamentos sobre o processo de contratação dessas aquisições, a adoção proporcional de requisitos de contratação e de garantias dos fornecedores, dar preferência ao *value for money*, assegurar-se que os pagamentos eram feitos no prazo

1 “‘Think Small First’ A ‘Small Business Act’ for Europe”. Comissão das Comunidades Europeias. Bruxelas, 2008. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:en:PDF>

estipulado, entre outras. Ressalte-se que vários Estados-Membros da União Europeia já empregavam e continuam se utilizando desses princípios em suas legislações.

O citado documento também destaca a *Enterprise Europe Network (EEN)* localizada nos Estados-Membros da União Europeia desde 2008, que oferece apoio e aconselhamento a empresas em toda a Europa e ajuda-as a aproveitar ao máximo as oportunidades na União Europeia, sendo os serviços projetados especificamente para PME, embora também estejam disponíveis para todas as empresas, centros de pesquisa e universidades na Europa. Ele fornece informações sobre a legislação da UE, ajuda a encontrar parceiros de negócios, oferece possibilidades de participação em redes de inovação e fornece informações sobre oportunidades de financiamento.

Em 2011, foi criada a *SME Envoys Network* (“Rede de Representantes das PME”), como parte do *Small Business Act*. Cada país da UE nomeou um representante das PME, constituindo-se um grupo consultivo de políticas para as PME que promove a regulamentação e a elaboração de políticas favoráveis às PME em todos os países da UE.

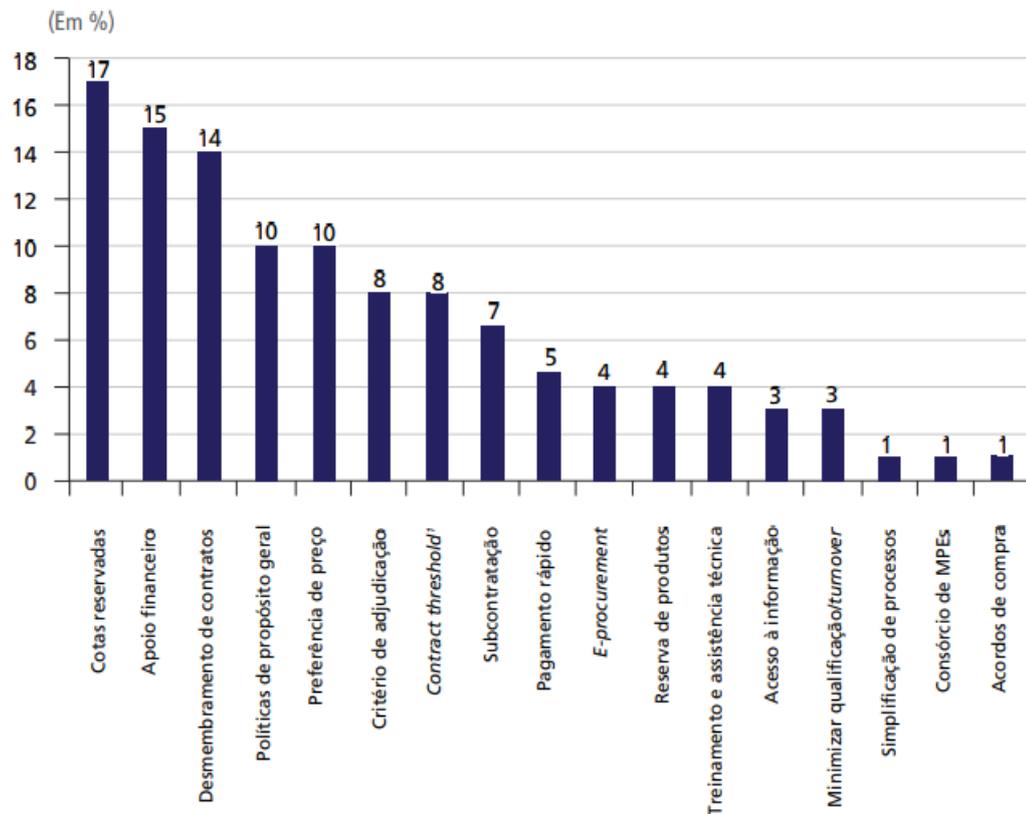
Há, ainda, a “Semana Europeia das PMEs”, que é uma campanha pan-europeia que visa promover o empreendedorismo na Europa, ajudando os empresários a encontrarem informações sobre auxílios disponíveis e tenta encorajar mais pessoas a criarem os seus próprios negócios. Coordenada pela Comissão Europeia, essa campanha promove eventos ao longo do ano, sendo o principal evento a Semana Europeia das PME, organizada todos os anos juntamente com a Assembleia das PME e a cerimônia de entrega dos prêmios de promoção empresarial europeia.

3.3 As políticas de fomento às micro e pequenas empresas nas compras públicas

Este tópico busca analisar os instrumentos disponíveis para fomentar os pequenos negócios através das aquisições governamentais, serão apresentados alguns exemplos de ações governamentais implementadas para favorecer o desenvolvimento dos pequenos negócios através das compras públicas.

Sobre o tema, o Banco Mundial, em 2017, produziu um relatório sobre as principais estratégias utilizadas pelos países abordados naquele estudo para incentivar a participação das micro e pequenas empresas nas compras públicas. Com base nos dados inseridos nesse documento, o Ipea (2018) produziu o gráfico colacionado a seguir:

Gráfico 1- Políticas de apoio às MPEs: descrição e frequência com que são aplicadas em uma amostra de 180 países



Fonte: Ipea, 2018.

Naquela oportunidade, portanto, verificou-se que, dentre os 180 países pesquisados, 17% utilizavam cotas reservadas para os pequenos negócios, sendo essa a estratégia mais reproduzida entre eles. Os acordos de compras foram, dentre as estratégias discriminadas naquele estudo e para os países daquela amostra, a menos popular, utilizada por apenas 1% do grupo.

Além das estratégias citadas no parágrafo antecedente, os países abordados naquele relatório utilizam, também, em ordem decrescente de popularidade, apoio financeiro, desmembramento de contratos, políticas de propósito geral, preferência de preço, critério de

adjudicação, *contract threshold*, subcontratação, pagamento rápido, e-procurement, reserva de produtos, treinamento e assistência técnica, acesso à informação, simplificação de processos e consórcio de MPEs.

3.3.1 Tipos de políticas de apoio às MPE nas compras públicas

Neste tópico, serão apresentadas individualmente em que consistem as técnicas retromencionadas de apoio aos pequenos negócios.

a) Cotas reservadas (“*Set asides*”)

As cotas reservadas referem-se a destinar uma parcela mínima da contratação nas compras governamentais para micro e pequenas empresas.

Essa forma de promoção de participação dos pequenos negócios nas aquisições públicas baseia-se no fato de que essas empresas não possuem a mesma capacidade financeira e estrutural das grandes empresas para competir nas licitações governamentais.

Conforme Athey, Coey e Levin (2013), apesar de excluir grandes licitantes do leilão, a política de cota reservada aumenta os incentivos para as pequenas empresas participarem, porque antecipam menos concorrência. Nessa mesma direção, Jehiel e Lamy (2017) argumentam que políticas de cota reservada podem ser pró-competitivas, na medida em que, ao impedirem a participação de algumas empresas, podem impulsionar a presença de um número muito maior de outras firmas. Para Athey, Coey e Levin (2013), se pequenas e grandes empresas tiverem distribuições de custo idênticas, e houver um número suficiente de pequenas empresas para substituir as grandes excluídas do leilão, a política de reserva de mercado não resultará em aumentos de custo para o governo. Todavia, se não houver potenciais entrantes para compensar a saída das grandes empresas, a reserva de mercado pode prejudicar a eficiência da compra pública. Por fim, estes autores sugerem que, quando existe assimetria de custos entre os potenciais entrantes e as empresas excluídas, os resultados sobre o custo do governo são incertos. Caso os entrantes sejam menos eficientes que as excluídas do leilão, a reserva de mercado pode elevar as despesas do governo. (Ipea, 2018, p. 20)

O estudo retrotranscrito sugere que a possível elevação de preço decorrente da utilização dessa política depende, sobretudo, da intensidade de exclusão e de inclusão de empresas como competidoras. Se excluído um número considerável de empresas maiores sem que seja compensado por empresas maiores incentivadas a participarem da licitação nesse tipo de contratação, poderá haver um aumento do custo da contratação.

b) Apoio financeiro

O apoio financeiro pode assumir várias formas, incluindo acesso ao capital oferecido pelos governos (como empréstimos a juros baixos) e pagamentos antecipados (World Bank, 2017, p. 39).

Essa política parte do pressuposto que as empresas menores, muitas vezes, enfrentam problemas de liquidez, sendo benéfico, para estimular a manutenção desses negócios e a possibilidade de que participem de licitações e cumpram com o objeto pactuado, que sejam ofertadas formas de acesso mais simples e rápido a capital.

Oportuno ressaltar que essas políticas são ainda mais necessárias em momento de crise econômica, como a desencadeada pela pandemia ocasionada pelo coronavírus. No caso do Brasil, no período mais impactante dessa crise, ou seja, em 2020, o governo brasileiro destinou mais de R\$ 140 bilhões às micro e pequenas empresas por meio de políticas de suporte, como o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), o Programa Emergencial de Acesso a Crédito pelo Fundo Garantidor para Investimentos (Peac-FGI) e o Fundo de Aval para as Micro e Pequenas Empresas (Fampe), os quais fornecem garantia a empréstimos realizados pelas empresas junto aos agentes financeiros cadastrados. Vale dizer que, em junho de 2021, o Pronampe foi transformado em política oficial permanente de acesso ao crédito.

c) Desmembramento de contratos

Arcar com os custos do objeto da contratação pode ser excessivamente dispendioso para uma empresa menor, razão pela qual o desmembramento de contratos, com a divisão do objeto em lotes menores pode ser uma estratégia eficiente para incentivar a participação das micro e pequenas empresas nas aquisições públicas.

Não obstante, vale mencionar que esse acréscimo de contratos com diferentes empresas ao invés de um contrato maior com uma única empresa pode resultar em maiores custos de monitoramento pela Administração Pública (World Bank, 2017, p. 42).

d) Políticas de propósito geral

Esse indicador utilizado pelo World Bank (2017) não identificou uma ação específica, mas um propósito dos governantes de contribuírem com os pequenos negócios através das compras públicas.

e) Preferência de preço

Trata-se de incentivo que pode se dar de duas formas: desconta-se uma porcentagem do preço ofertado por uma empresa menor em uma aquisição pública ou é adicionado um percentual sobre o preço se ofertado por uma empresa grande, a fim de beneficiar os pequenos negócios.

Há indícios, no entanto, de que isso poderia beneficiar especialmente empresas menores ineficientes, se comparado com outros métodos de incentivo, como a subcontratação ou as cotas reservadas (World Bank, 2017, p. 45).

f) Critério de adjudicação

Essa política é realizada através da atribuição de pontuação a critérios definidos pela Administração Pública como mais alinhados aos objetivos secundários da contratação, para beneficiar determinadas situações nas quais alguns licitantes podem se enquadrar e eventualmente se beneficiar dessas, como empresas cujas proprietárias sejam mulheres ou que prestem serviço de formação profissional ou priorizem sustentabilidade ambiental, dentre outras possibilidades de cenários que os governantes entendam que deve integrar o rol de critérios a ser adotado naquela aquisição pública.

Vale mencionar que essa pontuação pode ser utilizada de forma anterior à definição do valor da proposta pelo licitante ou somente como critérios de desempate, ou seja, apenas verificados nos candidatos que apresentem idênticas propostas de preço, sendo esta uma opção mais favorável para atingir um melhor custo-benefício, já que no primeiro cenário a empresa licitante pode se valer desses critérios para ofertar um preço maior (World Bank, 2017, p. 42-43).

g) “*Contract threshold*”

É uma política de reserva de contratação para os pequenos negócios, mas de contratações com valores menores, a serem definidos pelos legisladores de cada país que queira aplicá-la.

Nesses casos, a competição será apenas entre empresas menores, excluindo a possibilidade de grandes empresas ofertarem lances nessas contratações específicas.

h) subcontratação

As contratações públicas podem exigir que haja subcontratação de pequenos negócios na realização do objeto adjudicado. Dessa forma, pode-se exigir do vencedor de uma licitação que determinado percentual do valor dos insumos intermediários seja oriundo de uma micro ou pequena empresa, por exemplo, ficando a critério do contratado decidir em que momento e que produto ou serviço será demandado do subcontratado, fornecendo certa autonomia para a empresa maior, inclusive quanto à empresa a ser subcontratada, desde que preencha o requisito previamente estipulado quanto ao porte.

i) Pagamento rápido

Trata-se de espécie de apoio financeiro, na qual o contratante, no caso a Administração Pública, processa o pagamento com celeridade, definindo um prazo curto, após a emissão da fatura, para a realização do pagamento ao contratado.

O atraso no pagamento pelos governantes nas contratações públicas constitui grande empecilho para a participação de empresas menores nas licitações, pois aquelas dispõem de recursos mais limitados para cumprir suas obrigações, podendo ser fatal para a saúde financeira da empresa o dispêndio de recursos sem a contrapartida para arcar com os gastos em tempo razoável.

j) “*E-procurement*”

Portais centralizados de compras públicas, conhecidos por “e-procurement”, destinam-se a ampliar a participação de empresas a partir da transparência e da publicidade das contratações, tanto por avisar quanto as licitações em curso quanto por demonstrar quais as áreas de interesse de contratação do governo.

Assim, as empresas podem verificar, de forma rápida e prática, em apenas um local, as possibilidades de formalizar contratos com a Administração Pública, sem que seja necessária a busca nos sites de cada órgão governamental para identificar as necessidades de cada um. Da mesma forma, torna-se acessível a identificação dos objetos licitados anteriormente pelo governo, a fim de vislumbrar as oportunidades de negócios.

k) Reserva de produtos

É uma espécie de “*Contract Threshold*”, mas, neste caso, são selecionados alguns produtos cuja aquisição terá a participação limitada a micro e pequenas empresas, afastando as empresas maiores da competição.

l) Treinamento e assistência técnica

Os governantes podem providenciar treinamento ou assistência técnica para empresas menores interessadas em participar de licitações públicas, capacitando-as sobre o acesso ao sistema de licitação, o processo licitatório, a gestão do contrato, dentre outros assuntos que possam contribuir com a maior participação das micro e pequenas empresas nas aquisições públicas.

m) Acesso à informação

A disponibilização de informações sobre as contratações públicas contribui para eliminar eventual receio que os proprietários de pequenos negócios possam ter quanto à integridade e ao desenvolvimento das licitações públicas. Além disso, amplia as possibilidades de participação de acesso de novas empresas nos processos licitatórios por tornar públicas e acessíveis as licitações em aberto.

Vale destacar que garantir acesso à informação sobre as ações do governo é também um meio de transparência para a sociedade, estimulando a participação social ativa e fornecendo importante instrumento de promoção da eficiência da gestão pública e no combate à corrupção.

n) Minimizar qualificação

Esta política faz referência, especialmente, aos índices utilizados como indicadores para avaliar a situação econômico-financeira da empresa, que podem afastar a participação de empresas menores.

Evidentemente, a utilização desses índices tem como objetivo prevenir que a Administração Pública contrate com empresas sem capacidade financeira para honrar com os deveres assumidos no contrato administrativo durante a execução da obrigação, o que poderia ocasionar prejuízo aos cofres públicos e à concretização do objeto licitado.

Ocorre que a utilização de critérios de elegibilidade demasiados pode afastar potenciais licitantes de menor porte, sendo necessário que o uso desses indicadores seja efetuado de forma objetiva, razoável e proporcional ao objeto do contrato, evitando, assim, que se torne óbice desnecessário à própria competitividade do certame licitatório.

o) Simplificação de processos

Através da simplificação de processos nas compras públicas, pretende-se aumentar a eficiência da própria contratação, além de ampliar as possibilidades de participação de empresas de menor porte, que teriam maiores dificuldades com processos mais onerosos.

Incluem-se, nesse tópico, a diminuição de custos associados ao processo licitatório e à execução do contrato, bem como a flexibilização ou a diminuição de atividades burocráticas, as quais também representam custos para a empresa, sejam custos financeiros imediatos ou o custo de oportunidade por não conseguir participar da licitação.

Alguns aspectos que podem ser considerados nessa simplificação incluem (por “PMEs”, entenda-se “pequenas e médias empresas”):

- Os requisitos de registro, que, embora importantes, adicionam custos à capacidade das PMEs de participar das compras públicas. Uma opção para ajudar a minimizar esses custos para as PMEs é proporcionar taxas reduzidas ou mesmo dispensadas.
- Informações de licitação onerosas e requisitos de documentação geram, de início, atividades administrativas que consomem muito tempo das PME. Isso poderia ser superado se limitadas as necessidades de documentação para contratos menores. Outra opção é permitir a autocertificação dos critérios de seleção para rodadas iniciais de licitação, exigindo-se as informações completas de certificação apenas nas etapas finais.
- Os longos procedimentos de qualificação, avaliação e adjudicação de propostas limitam a capacidade e a vontade das PME de participarem de licitações. Como as PMEs normalmente não possuem capacidade administrativa grande nem especializada, manter requisitos mínimos é essencial. (WORLD BANK, 2017, p. 33, tradução livre).

Para que essa simplificação ocorra, devem ser analisadas as regras atinentes ao processo licitatório e à contratação em si, para que os processos possam ser simplificados ou flexibilizados sem que haja comprometimento da integridade ou da adequação ao arcabouço legislativo do país contratante, ainda que sejam efetuadas mudanças legais que se façam necessárias.

p) Consórcio de MPEs

A permissão concedida pelos governantes em aquisições públicas de que seja formado um consórcio entre empresas menores para que juntas possam se tornar competitivas para participar de uma licitação cujo objeto seja de maior vulto também atua como um potencializador da participação dos pequenos negócios nas compras públicas.

Note-se que a adoção dessa política possibilita, também, a ampliação do número de licitantes em licitações que a vultuosidade do objeto seria tamanha que poderia reduzir significativamente a quantidade de licitantes, sendo prejudicial à competitividade do certame, uma vez que o universo de competidores seria bastante restrito.

q) Acordos de compras

Também conhecidos por “framework agreements”, os acordos-quadros são “um acordo entre uma ou mais entidades adjudicantes e um ou mais operadores econômicos, que tem por objeto fixar os termos dos contratos a celebrar durante um determinado período, nomeadamente em matéria de preços e, se necessário, de quantidades previstas.”².

Em comum, essas práticas permitem a uma ou mais entidades compradoras celebrarem um acordo guarda-chuva estabelecendo com um ou mais fornecedores a parte ou o todo das obrigações contratuais de fornecimento de um bem ou serviço a qualquer momento em um prazo determinado, com ou sem diferenças nas condições para essas entidades.

Havendo mais de um fornecedor, o matching entre o comprador e o fornecedor a cada ordem de compra pode se dar de maneiras diferentes, que são previstas no acordo ou por algum estatuto legal ou regulatório, e definidas no acordo-quadro. (FIUZA *et al.*, 2020, p. 49)

Trata-se de uma simplificação de processos que embora não destinada especificamente a formalizar contratos com micro e pequenas empresas, pode beneficiá-las, especialmente porque reduz custos administrativos, o que é bastante valioso para esses negócios.

Um instituto semelhante é o Sistema de Registro de Preços, que, nos termos do inciso XVI do artigo 6º da Lei 14.133/2021, trata-se de um “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

2 Diretiva 2004/18/CE. Jornal Oficial da União Europeia, 30/04/2004, L. 134/115.

4 AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL

Neste capítulo, será analisado o desenvolvimento legislativo referente às micro e pequenas empresas brasileiras, incluindo os instrumentos para fomentar o desenvolvimento desses empreendimentos.

4.1 Marcos da legislação brasileira para o fomento dos pequenos negócios

É certo que os negócios de menor capital brasileiro, como todas as empresas nacionais, beneficiaram-se da criação de diversos instrumentos, programas e sistemas implementados para auxiliar o empreendedorismo pátrio. Além disso, é evidente que medidas destinadas a promover capacitação, desburocratização, simplificação, aumento da produtividade e inovação para as empresas nacionais surtirão impactos positivos para os pequenos negócios.

Não obstante, uma vez que este trabalho se debruça sobre micro e pequenas empresas, importa mencionar, inicialmente, a criação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae (primeiramente denominado Cebrae - Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa) em 1972. A origem do Sebrae remonta a uma constatação, pelo então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em 1964, através do Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa (Fipeme), que a má gestão dos negócios estava diretamente relacionada com os altos índices de inadimplência nos contratos de financiamento celebrados com o banco, o que fez a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em, 1967, instituir os Núcleos de Assistência Industrial (NAI) com o objetivo de prestar consultoria gerencial às empresas de pequeno porte, os quais foram os embriões do trabalho que futuramente seria realizado pelo Sebrae.

Contudo, considerando o foco deste trabalho, a análise legal será reiniciada a partir do importante marco para os pequenos empreendimentos que foi a criação da Lei Complementar nº 123/2006.

Em resumo, uma vez que esse ato normativo é tratado em diversos momentos ao longo deste estudo, a LC nº 123/2006, o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte regulamentou a previsão constitucional de tratamento diferenciado e favorecido às MEs e EPPs notadamente quanto à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime único de

arrecadação, inclusive obrigações acessórias (Simples Nacional), quanto ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias, quanto ao acesso a crédito, à tecnologia, ao associativismo, às regras de inclusão e ao mercado, especialmente pela preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, e, por fim, quanto ao cadastro nacional único de contribuintes.

Posteriormente, em 2008, foi criada a figura do Microempreendedor Individual – MEI, por meio da Lei Complementar nº 128/2008, cujo objetivo foi estimular a formalização de trabalhadores autônomos através do estímulo da desburocratização e da simplificação da arrecadação de tributos, além dos demais benefícios obtidos pela saída da situação de informalidade (possibilidade de acesso a crédito e de contratação com o governo, acesso a benefícios beneficiários etc).

Em 2010 foi editada a Medida Provisória nº 495/2010, a qual restou convertida na Lei nº 12.349/2010, que, por seu turno, alterou a Lei nº 8666/93, adicionando margem de preferência nas licitações nacionais.

A seguir, em 2011, houve a publicação da Lei Complementar nº 139/2009, que ampliou os limites de faturamento do MEI, aumentando a possibilidade de adesão de pequenos empresários ao Simples Nacional.

Em 2014, houve a universalização do acesso ao Simples Nacional, através da Lei Complementar nº 147/2014. Esse normativo alterou a legislação pátria para possibilitar a inclusão no Simples Nacional de todas as atividades (com exceção das expressamente vedadas pela LC nº 123/2006) desde que dentro do limite de faturamento previsto, além de impedir o aumento de IPTU residencial do MEI para IPTU comercial e reduzir a zero todos os custos, inclusive prévios, relativos à abertura, à inscrição, ao registro, ao funcionamento, ao alvará, à licença, ao cadastro, às alterações e procedimentos de baixa e encerramento do MEI, ressalvadas as exceções da LC nº 123/2006.

Relevante, ainda, destacar a Lei Complementar nº 154/2016, que expressamente permitiu o uso da residência como sede de estabelecimento para o MEI, afastando, assim, normativos locais que vedavam o uso dessa prática.

Igualmente importante a Lei Complementar nº 155/2016, conhecida por “Projeto Crescer sem Medo”, que trouxe importantes mudanças que afetaram os pequenos negócios. Esse ato normativo mudou o tratamento dispensado aos investidores das MPes, que passaram a não ser considerados sócios, desde que não participassem da gestão da empresa, o que incentivou o aporte de recursos financeiros naqueles negócios, por retirar o risco dos investidores da participação no negócio. Também foi ampliado o teto para enquadramento

como MEI e como EPP e criada uma faixa de transição referente à renda auferida do EPP, para que pudesse ocorrer uma saída do sistema Simples de forma menos gravosa, evitando o aumento expressivo de carga tributária de forma repentina.

A LC nº 155/2016 ainda simplificou as faixas de tributação, com progressão de alíquota, incidindo a nova alíquota apenas sobre o montante que exceder o limite de faturamento da faixa anterior em que se enquadrava a empresa, aumentando a previsibilidade sobre o aumento da tributação e simplificando o sistema. Ainda permitiu ao MEI receber seguro-desemprego, desde que obedecidos os requisitos legais, possibilitou o enquadramento como MEI dos empreendedores rurais e dos empreendimentos fabricantes de bebida alcoólicas e determinou aos bancos públicos que mantivessem linhas de crédito específicas para as MPEs, com fixação de metas de atendimento e divulgação dos resultados alcançados

Em matéria de licitações públicas, relevante pontuar que a LC nº 155/2016 permitiu a regularização posterior por micro e pequenas empresas de dívidas trabalhistas em contratações públicas (além da fiscal, já existente) e vedou a imposição de restrições à participação em licitações do MEI.

Por seu turno, a Lei da Liberdade Econômica (Lei Federal nº 13.874/2019) destinou-se a reduzir a burocracia para as empresas brasileiras, excluindo a obrigatoriedade de licença prévia para atividades de baixo risco, que também passaram a ser fiscalizadas apenas após a abertura e somente em casos especiais, simplificou a escrituração digital fiscal, previdenciária e trabalhista, diminuiu a burocracia de trâmites trabalhistas, trouxe a concessão de registro automática na Junta Comercial após determinado período sem apreciação do pedido, dentre outras medidas importantes que beneficiaram sobremaneira os pequenos negócios.

Também em 2019 foi criado o Cadastro Positivo, pela Lei Complementar nº 166/2019, que alterou a Lei Federal nº 12.414/2011 para tornar automático o cadastro de banco de dados com a reunião de informações sobre pagamentos de empréstimos, financiamentos, compras a prazo ou contas de consumo das pessoas físicas e jurídicas. Essa medida beneficiou empresas com bom histórico de adimplência, que serão tidas pelos gestores como de baixo risco em eventual concessão de empréstimo etc.

Ainda em 2019, foi criada a Empresa Simples de Crédito – ESC, nos termos da Lei Complementar nº 167/2019, que possibilitou um tipo de negócio destinado a realizar empréstimos e financiamentos para MEI, ME e EPP, utilizando-se exclusivamente de capital próprio.

Em 2020, durante o cenário emergencial desencadeado pela pandemia do Covid-19, foi criado o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Pronampe, garantindo acesso a crédito aos pequenos empreendedores através de uma linha de capital de giro especial com prazo estendido de carência para pagamento pelos tomadores, com redução de encargos e que confere às instituições de crédito que o aderirem a garantia do Fundo Garantidor de Operação – FGO, regido pela lei 12.087 de 2009 e administrado pelo Banco do Brasil, em até 100% do valor de cada operação garantida. Posteriormente, o Pronampe foi estabelecido como permanente pela Lei Federal nº 14.161/2021.

Outro marco legal significativo para as micro e pequenas empresas foi a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, Lei 14.194/2021, que conferiu nova classificação ao Simples Nacional, excluindo-o do conceito de renúncia fiscal..

Vale mencionar, ainda, a criação do Programa de Reescalonamento do Pagamento de Débitos no âmbito do Simples Nacional (Relp) pela Lei Complementar nº 193/2022, que considerando o impacto da pandemia do coronavírus no faturamento do MEI, da ME e da EPP, possibilitou a esses negociar com benefícios os débitos do Simples Nacional vencidos até a competência de fevereiro de 2022 e inscritos em dívida ativa da União na data da adesão.

Já em 2023 foi publicada a Lei Federal nº 14.554/2023, que prevê prazo de carência de no mínimo 6 meses e no máximo 18 meses para pagamento do empréstimo concedido através de linhas de créditos vinculadas ao Pronampe e de 4 para 6 anos o prazo máximo de pagamento desses empréstimos.

4.2 Licitações públicas brasileiras

No Brasil, a licitação é o procedimento prévio de seleção por meio do qual a Administração, mediante critérios previamente estabelecidos, isonômicos, abertos ao público e fomentadores da competitividade, busca escolher a alternativa mais vantajosa para o interesse público (TORRES, 2021, p. 46).

A fundamentação legal para a obrigatoriedade de licitação encontra-se no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. Não obstante, já no Decreto nº 15.783/1992 (Regulamento de Contabilidade Pública da União) e no Decreto-Lei nº 200/1967 já existiam normas relativas a licitações para compras, obras, serviços e alienações públicas. Esses diplomas revelam uma evolução na intensidade da intervenção do Poder Público na

discrecionabilidade do gestor, passando de um modelo mais superficial para regras mais rígidas de controle da atuação administrativa.

Para que haja uma contratação mais eficiente, é fundamental que ocorra uma análise do mercado, na fase do planejamento do certame licitatório, que analisará as soluções disponíveis, a existência de potenciais fornecedores, contratações anteriores, dentre outras informações cruciais para orientar a elaboração do edital e os termos da contratação.

Nesse contexto, é evidente que, apesar da economia advinda da competitividade que dele advém, esse procedimento gera diversos custos para a Administração Pública, assim como para os licitantes, a saber:

Fiúza indica diversos custos de transação pertinentes ao tradicional procedimento licitatório, entre eles: todos os custos econômicos (incluindo custos de oportunidade) diretos e indiretos, custos de recursos materiais (papel, computadores, meios de comunicação, serviços gráficos) e de recursos humanos (pessoa-hora) envolvidos nos trâmites burocráticos, incorridos pela própria Administração. Muitas vezes, este “custo transacional burocrático” consome recursos superiores aos dispendidos para a futura contratação, o que já foi registrado em estudo feito pela Controladoria-Geral da União (CGU), segundo a qual 85% dos pregões eletrônicos em órgãos federais seriam “deficitários”, tendo em vista que o dispêndio administrativo para realização superava a economia proporcionada pela concorrência, em relação ao preço de referência do edital.

É necessário ainda compreender que um modelo burocrata e maximalista não amplia os custos transacionais apenas sob a perspectiva do órgão licitante, mas também do fornecedor interessado. A leitura técnica e responsável de longos e complexos editais, a emissão das certidões pertinentes, viagens para a participação em sessões presenciais, as prerrogativas contratuais extraordinárias da Administração, entre outras peculiaridades, ampliam o custo e o risco da disputa pelo fornecimento ao Poder Público. (TORRES, 2021, p. 54)

Dessa forma, quanto mais numerosos os trâmites burocráticos e maiores as incertezas sobre a conclusão do processo de compra, maiores serão também os riscos tomados pelos licitantes, compondo os custos de transação todas essas restrições econômicas que dificultam ou impedem os agentes de mercado de pactuarem uma operação que pareça lucrativa (TORRES, 2021).

Ciente da necessidade da diminuição desses custos, tanto para o fornecedor como para o próprio Poder Público, a Administração adotou alguns mecanismos que simplificam e desburocratizam os certames licitatórios, como a modalidade pregão, notadamente em sua forma eletrônica.

Nessa perspectiva, o regramento pertinente aos certames licitatórios admite distinções entre licitantes na medida de suas desigualdades, estabelecendo, por exemplo, a margem de preferência a produtos nacionais ou o uso de cotas reservadas a micro e pequenos empresários.

Ademais, o tratamento diferenciado, no caso das ME e EPP, constitui verdadeiro mandamento constitucional, como se infere do o art. 179 da Constituição Federal, *ipsis litteris*:

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.

Em arremate, o artigo 47 da Lei Complementar 123/2006 estabelece que o objetivo do tratamento diferenciado das ME/EPP é “a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica”.

4.3 A participação das micro e pequenas empresas nas licitações públicas brasileiras

Embora não exista um conceito padrão internacional sobre o que seria uma micro ou pequena empresa, por exemplo, há diversas possibilidades de classificar o que seria um pequeno negócio, dependendo da finalidade com a qual esse conceito estará relacionado, vinculando-as a critérios objetivos ou subjetivos os quais estarão descritos em normativos específicos.

Nesse contexto, podemos citar o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – SIMPLES Nacional, o qual está disponível para as ME e EPP, nos termos dos conceitos adotados pela Lei Complementar nº 123/2006, que adota o critério da receita bruta – ou faturamento – para identificar quais são essas empresas que podem optar por esse regime de tributação. Sendo essa Lei o próprio Estatuto Nacional da Micro e Pequena Empresa, importa destacar que a classificação por ela adotada é base para muitos benefícios, subsídios e linhas de crédito específicas concedidas apenas para esses tipos de empreendimentos.

É possível identificar e classificar esses pequenos negócios de acordo com o número de empregados que possui, como propõe o Portal da Indústria, que informa um conceito misto para realizar essa classificação, a saber:

Micro empresa: empresa que têm faturamento anual de até R\$ 360 mil ou emprega até 9 pessoas no comércio e serviços ou 19 pessoas no setor industrial.

Pequena empresa: empresa que têm faturamento anual de até R\$ 4,8 milhões por ano ou emprega de 10 a 49 pessoas no comércio e serviços ou de 20 a 99 pessoas na indústria.

Empresa de médio porte: empresa com faturamento anual até a R\$300 milhões e que emprega de 50 a 99 pessoas para o setor de comércio e serviços, e de 100 a 499 pessoas no setor industrial.

Empresa de grande porte: empresa com faturamento anual maior que R\$300 milhões e que emprega 100 pessoas ou mais no setor de comércio e serviços e 500 pessoas ou mais no setor industrial. (Portal da Indústria)

Já o SEBRAE/DIEESE, ao elaborar o “Anuário do Trabalho nos Pequenos Negócios”, classifica os pequenos negócios utilizando por base a classificação proposta pela “Nota Metodológica para o Cálculo de Indicadores Empresariais”, que define o porte do estabelecimento em função do número de pessoas ocupadas e do setor de atividade econômica investigado, a saber:

Tabela 2 - Indicadores Empresariais do SEBRAE/DIEESE

Porte	Setores	
	Indústria e Construção	Agropecuária, Comércio e Serviços
Microempresa	até 19 pessoas ocupadas	até 9 pessoas ocupadas
Pequena empresa	De 20 a 99 pessoas ocupadas	De 10 a 49 pessoas ocupadas
Média empresa	De 100 a 499 pessoas ocupadas	De 50 a 99 pessoas ocupadas
Grande empresa	500 pessoas ocupadas ou mais	100 pessoas ocupadas ou mais

Fonte: SEBRAE. Elaboração: DIEESE.

Destaca-se, ainda, que o próprio Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT prevê uma definição própria de microempresas no art. 47, §1º, ao dispor que “Consideram-se, para efeito deste artigo, microempresas as pessoas jurídicas e as firmas individuais com receitas anuais de até dez mil Obrigações do Tesouro Nacional, e pequenas empresas as pessoas jurídicas e as firmas individuais com receita anual de até vinte e cinco mil Obrigações do Tesouro Nacional.”. Esse dispositivo contemplava um benefício concedido a essas empresas relacionado à liquidação de débitos decorrentes de empréstimos concedidos por bancos e por instituições financeiras, excluindo a correção monetária daqueles concedidos em um determinado período (28 de fevereiro de 1986 a 31 de dezembro de 1987) aos micro e pequenos empresários ou seus estabelecimentos.

E, de acordo com o que prescreve o art. 3º da LC nº 123/2006, considera-se microempresa aquela que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), e empresa de pequeno porte aquela que, nessa delimitação de tempo aufera receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

Vale mencionar, no entanto, que o tratamento favorável conferido a essas empresas pela Lei Complementar Federal nº 123/2006, inclusive nas contratações públicas,

foi estendido a outras pessoas, como o produtor rural pessoa física, o agricultor familiar e o microempreendedor individual, que é modalidade de microempresa.

Ademais, as cooperativas também foram contempladas com o tratamento favorecido nas contratações públicas, de acordo com o artigo 34 da Lei Federal nº 11.488/2007, desde que a receita bruta anual esteja nos limites estabelecidos para a pequena empresa.

Feitas essas considerações, oportuno realçar que, de acordo com dados de um estudo desenvolvido pelo Sebrae, em 2018, a importância das ME e EPP para a economia nacional, à época, poderia ser traduzida pelos seguintes números: representavam cerca de 98,5% do total de empresas privadas, responderiam por 27% do PIB e seriam responsáveis por 54% do total de empregos formais existentes no país, empregando, portanto, mais trabalhadores com carteira assinada que as médias e grandes empresas.

Já em 2021, o Sebrae divulgou um levantamento no qual consta que as micro e pequenas empresas negociaram R\$ 41 bilhões em produtos e serviços com o Poder Público das três esferas de governo por meio do portal Compras.gov.br, o que representa um crescimento de 53% em relação a 2020 e 27,2% dos R\$ 150,4 bilhões licitados no portal. Dos 452,5 mil fornecedores cadastrados no sistema Compras.gov.br, 67,7% são ME e EPP, 297,2 mil ao todo. A maior participação, com 42%, é de ME, e EPP respondem por 19%. Os microempreendedores individuais (MEI) aparecem com a menor participação, de apenas 4,7%. (SEBRAE, 2022).

4.4 A isonomia como um princípio da licitação pública

É certo que as licitações públicas devem, nos termos da legislação brasileira, oferecer aos licitantes condições isonômicas quando da realização dos procedimentos licitatórios (art. 5º da Lei nº 14.133/2021). Sabe-se, ainda que a isonomia, segundo a qual todos devem ser tratados de maneira igual, constitui princípio constitucionalmente resguardado, a saber (sem grifos no original):

Art. 5º **Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza**, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à **igualdade**, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

Não obstante, não se pode olvidar que, em seu aspecto material, esse princípio autoriza o tratamento dos desiguais de maneira desigual, na medida de suas desigualdades, o que melhor se explica pela lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, infratranscrita:

Com efeito, por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas. Para atingir este bem, este valor absorvido pelo Direito, o sistema normativo concebeu fórmula hábil que interdita, o quanto possível, tais resultados, posto que, exigindo igualdade, assegura que os preceitos genéricos, os abstratos e atos concretos colham a todos sem especificações arbitrárias, assim proveitosas que detrimosas para os atingidos. (MELLO, 2000, pgs. 10-18)

Assim, considerando-se que alguns competidores apresentam situação desfavorável em relação a outros de maior porte em diversos aspectos, é possível à legislação definir tratamento diferenciado destinado àqueles que se encontram em desvantagem, o que efetivamente o fez em relação às microempresas e empresas de pequeno porte.

Di Pietro (2019) apresenta os casos de tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na Lei Geral de Licitações como exceções que em nada conflitam com o princípio da isonomia, a saber:

As exceções criadas em benefício das microempresas e empresas de pequeno porte não conflitam com o princípio da isonomia, tendo em vista que, no caso das microempresas e empresas de pequeno porte, o tratamento diferenciado resulta da própria situação desigual dessas empresas em relação a outras que não têm a mesma natureza e encontra fundamento nos artigos 170, IX, e 179 da Constituição Federal. O primeiro inclui entre os princípios gerais 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”; o segundo determina que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensem 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”; por outras palavras, trata-se de tratar desigualmente os desiguais. (DI PIETRO, 2019, p. p. 771).

Ademais, o STF já se manifestou sobre a possibilidade de que sejam instruídos tratamentos diferenciados sem que isso possa malferir o princípio da igualdade, a saber:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 11, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. LICITAÇÃO. ANÁLISE DE PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. CONSIDERAÇÃO DOS VALORES RELATIVOS AOS IMPOSTOS PAGOS À FAZENDA PÚBLICA DAQUELE ESTADO. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA. LICITAÇÃO. ISONOMIA, PRINCÍPIO DA IGUALDADE. DISTINÇÃO ENTRE BRASILEIROS. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, CAPUT; 19, INCISO III; 37, INCISO XXI, E 175, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É inconstitucional o preceito, segundo o qual, na análise de licitações, serão considerados, para averiguação da proposta mais vantajosa, entre outros itens os valores relativos aos impostos pagos à Fazenda Pública daquele Estado-membro.

Afronta ao princípio da isonomia, igualdade entre todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração. 2. A Constituição do Brasil proíbe a distinção entre brasileiros. A concessão de vantagem ao licitante que suporta maior carga tributária no âmbito estadual é incoerente com o preceito constitucional desse inciso III do artigo 19. 3. **A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso --- o melhor negócio --- e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração. Imposição do interesse público, seu pressuposto é a competição. Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração.** 4. **A lei pode, sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações, a fim de conferir a uma tratamento diverso do que atribui a outra. Para que possa fazê-lo, contudo, sem que tal violação se manifeste, é necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio.** 5. A Constituição do Brasil exclui quaisquer exigências de qualificação técnica e econômica que não sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. A discriminação, no julgamento da concorrência, que exceda essa limitação é inadmissível. 6. Ação direta julgada procedente para declarar inconstitucional o § 4º do artigo 111 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. (ADI 3070, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2007, DJe-165 DIVULG 18-12-2007 PUBLIC 19-12-2007 DJ 19-12-2007 PP-00013 EMENT VOL-02304-01 PP-00018 RTJ VOL-00204-03 PP-01123)

Dessa forma, conforme entendimento pacificado no âmbito da Corte Máxima do Judiciário, o princípio constitucional da isonomia não deve ser interpretado apenas em seu aspecto formal, o que determina o tratamento igualitário entre todos na lei, mas também no seu aspecto material, ou seja, a lei pode criar distinções que promovam um tratamento desigual, considerando que as situações dos legislados não são iguais entre si, desde que a discriminação guarde compatibilidade com o nosso ordenamento jurídico e com o conteúdo do princípio (STF - ADI N. 3.070-RN - RELATOR: MIN. EROS GRAU - Noticiado no Informativo 490).

Nesse contexto, a Lei Complementar nº 123/2006, Capítulo V, regulamenta situações de favorecimento das microempresas e empresas de pequeno porte no acesso aos mercados, e, em sua Seção I, trata especificamente das aquisições públicas, nos artigos 42 a 49, os quais deverão ser observados nas licitações e contratos administrativos (artigo 4º, caput, da Lei nº14.133/2021).

Cumprido destacar alguns dispositivos elucidativos sobre o tema da Lei Complementar nº 123/2021, infratranscritos (sem grifos no original):

Art.47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção

do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

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

II- poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Revogado.

§ 2º Na hipótese do inciso II do **caput** deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 3º—Os benefícios referidos no **caput** deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

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

IV - a licitação for dispensável ou inexigível (...)

Verifica-se, do texto retrotranscrito, que, embora haja a imposição legal de observância dos dispositivos da Lei Complementar nº 123/2006 nas aquisições públicas, tais regras poderão ser afastadas em determinadas situações, como quando não for vantajoso esse tratamento diferenciado ou resultar em prejuízo ao objeto a ser contratado.

E, nesse contexto, o legislador realizou algumas alterações nesse tratamento favorecido às ME e EPP ao editar a Lei nº 14.133/2021 no que se refere à Lei Geral de Licitações anterior, restringindo esses benefícios destinados a essas empresas às licitações de menor vulto e às entidades de menor porte não contempladas com contratos com a Administração Pública cuja soma se revele vultuosa, a saber (grifado):

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Cumprido frisar, ainda, que o licitante que afirma possuir enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte sem que essa declaração corresponda à realidade fática da empresa e que, utilizando-se dessa declaração ideologicamente falsa, usufrui dos benefícios da Lei Complementar nº 123/2006 para obter vantagem em detrimento dos demais concorrentes, malferindo, assim, o caráter competitivo do procedimento licitatório, comete fraude, consoante posicionamento esposado pelo Superior Tribunal de Justiça, ilustrado pelo julgado colacionado abaixo (destacou-se):

PROCESSUAL CIVIL. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DA CONDIÇÃO DE EPP PARA OBTENÇÃO DE TRATAMENTO FAVORECIDO NA LICITAÇÃO. 1. Na origem, Mandado de Segurança contra ato do [...], em que se objetiva afastar a aplicação da penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e contratação com a Administração Pública pelo prazo de 1 (um) ano, além de multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), devido a suposta fraude em pregão eletrônico realizado pelo MPE/MG, consistente na apresentação de declaração afirmando que cumpria os requisitos legais para sua qualificação como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte. 2. **Ao efetuar declaração falsa sobre o atendimento às condições para usufruir dos benefícios previstos na Lei Complementar 123/2006, a impetrante passou a usufruir de uma posição jurídica mais vantajosa em relação aos demais licitantes, o que fere o princípio constitucional da isonomia e o bem jurídico protegido pelos arts. 170, IX, e 179 da Constituição e pela Lei Complementar 123/2006.** 3. A fraude à licitação apontada no acórdão recorrido dá ensejo ao chamado dano in re ipsa. (...) (RMS: 54262 MG 2017/0132197-9, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 05/09/2017, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/09/2017).

Isso posto, destaca-se que a LC nº 123/2006 elenca algumas formas de beneficiar os pequenos negócios nas licitações, as quais serão analisadas mais adiante individualmente.

4.5 Problemas enfrentados pelas ME e EPP brasileiras nas licitações públicas

Diversos autores nacionais e internacionais dedicam-se a analisar a inclusão das ME e EPP nas compras públicas, mas seria a participação dessas empresas nas contratações com o Poder Público realmente escassa ou, ao menos, digna de intervenção?

De acordo com Hoekman e Tas (2022, p. 385), os pequenos negócios podem enfrentar maiores dificuldades como pretensos fornecedores em compras públicas do que grandes empresas em razão de características específicas daqueles que podem inibi-los de participarem de licitações, como capacidade limitada para arcar com atrasos de pagamento, dificuldade de satisfazer requisitos de segurança ou de experiência ou econômico-financeiros exigidos pela licitação, dificuldades na obtenção de empréstimos para o capital de giro necessário para executar um contrato em tempo hábil, restrições de recursos humanos, dentre outros problemas.

Estudo publicado pelo Ipea (2018) debruçou-se sobre o assunto e constatou que, tanto no mercado nacional quanto nos demais países, ainda que haja incentivos implementados pelos governos para estimular a contratação de ME e EPP, essas contratações são em número bastante inferior aos das grandes empresas e bastante inexpressivo se considerada a quantidade de ME e EPP existentes, in verbis:

Estudo do Banco Mundial (World Bank, 2017) revela, por exemplo, que nos Estados Unidos, apesar da elevada participação das MPEs no total de empresas e da tradição em apoiá-las, elas respondem por apenas 23% do valor das compras governamentais. No Brasil, a realidade é semelhante e cerca de 30% do valor total das compras governamentais é destinado às MPEs. Diversas dificuldades enfrentadas pelas MPEs, que diminuem a participação em processos de compras públicas, são descritas em GHK (2010), Loader (2013), ADB (2012), Flynn, McKeivitt e Davis (2015), Saastamoinen, Reijonen e Tammi (2017) e World Bank (2017). Entre essas barreiras, constam a preferência do governo pela compra em grandes volumes de mercadorias – para evitar a busca por muitos fornecedores –, a dificuldade de encontrar informações sobre o processo licitatório, o custo excessivo, o tempo insuficiente para organizar a documentação necessária para participar de leilões públicos e os procedimentos de disputa complexos demais para as MPEs, os quais, com frequência, são descritos nas chamadas públicas com excesso de termos técnicos. A frequente irregularidade do cronograma de pagamentos do setor público também pode desencorajar as MPEs a participarem de processos de compras públicas. As pequenas empresas têm acesso mais restrito a crédito e capital de giro limitado e, portanto, atrasos no recebimento causam dificuldades para quitarem as despesas envolvidas no fornecimento do bem ou serviço ao governo. (ARAÚJO JÚNIOR, 2018, pgs. 10-11)

O autor afirma, ainda, que haveria assimetria de informações que levariam os governantes a não considerarem os custos incorridos pelas contratadas para garantir o cumprimento do contrato, que sequer guardam relação com o objeto, como a exigência de adaptação das instalações, tecnologia e produtos dessas empresas para o uso governamental, o que afeta sobremaneira o custo fixo dessa contratação e, conseqüentemente, geraria menor

economia de escala e poderia elevar o preço do produto, afetando especialmente a competitividade das micro e pequenas empresas. Argumenta, também, que, por vezes, constam nos editais requisitos financeiros ou de experiência que excluem as ME e EPP recém-estabelecidas.

Sobre o tema, oportuno destacar o Relatório intitulado *SME Needs Analysis in Public Procurement* (Análise das necessidades das médias, micro e pequenas empresas nas compras públicas, 2021), elaborado pela União Europeia, que, afirma que os contratos públicos representariam cerca de 14% do PIB da UE, mas que, apesar das disposições favoráveis às micro e pequenas empresas introduzidas pelas Diretivas de 2014, aquelas empresas ainda teriam participação limitada nos certames públicos em comparação com o seu papel nas economias nacionais dos Estados-Membros em virtude de várias barreiras que colocariam dificuldades para que as ME e EPP participassem e vencessem esses certames (EUROPEAN UNION, 2021).

O retrocitado estudo dedicou-se, então, a fazer um levantamento sobre as dificuldades encontradas pelas ME e EPP nos países daquele bloco relacionadas às compras públicas. Em síntese, foram detectadas os seguintes obstáculos: o atraso no pagamento pelo objeto contratado pela Administração Pública, as contratações diretas que favoreceriam empresas maiores ou mesmo a publicação de oportunidades feitas sob medida para *players* maiores, o poder econômico desproporcional das empresas maiores, a ausência de união estratégica entre ME ou EPP, as exigências excessivas da Administração para seleção do fornecedor, a ausência de integração da base de dados da Administração Pública, a limitação de pessoal disponível para atender às muitas demandas burocráticas da Administração, a economia de escala de que dispõem as empresas maiores e a falta de planejamento adequado da Administração sobre o objeto a ser contratado, o que poderia inclusive limitar oportunidades para essas empresas.

Os pequenos empresários afirmaram, ainda, que as compras públicas sem a inserção de critério de qualidade ou diferencial nos produtos, buscando-se unicamente o menor preço, pode favorecer que os concorrentes disponibilizem produtos de qualidade inferior, beneficiando concorrentes de maior porte, mas indo de encontro ao interesse público e desestimulando a inovação.

Igualmente importante, no citado relatório, foi a manifestação dos pequenos empresários quanto aos benefícios que vislumbravam nas licitações, os quais foram, em resumo, a oportunidade de expansão de negócios a partir das contratações nacionais ou regionais ou a possibilidade de criação de portfólio de projetos a partir de contratações locais.

Ademais, oportuno destacar que o relatório realça que o acesso mais fácil aos mercados de compras públicas poderia ajudar as pequenas e micro empresas a crescerem e aumentar a oportunidade de negócios, sendo especialmente importante em tempos de crise, uma vez que a atuação como fornecedores do setor público com compromissos contratuais de longo prazo poderia ser um escudo contra uma recessão, além de que a certeza de serem pagas poderia contribuir para reduzir a volatilidade do fluxo de caixa e outros riscos.

4.6 Instrumentos utilizados nas compras públicas que favorecem as ME e EPP no Brasil

Neste tópico, serão relatados os principais instrumentos utilizados nas licitações públicas brasileiras que garantem às micro e pequenas empresas a efetivação do comando constitucional do tratamento diferenciado.

a) Parcelamento nas compras públicas

Previsão legal bastante importante para a participação de empresas de menor porte em licitações públicas é a de divisão do objeto a ser licitado, quando possível, uma vez que um objeto muito volumoso ou complexo pode se tornar um óbice à participação de empresas menores, que dispõem de recursos limitados.

A Lei 8666/93 já considerava essa possibilidade, tratando-a como o que se convencionou chamar de princípio do parcelamento, segundo o qual o objeto da licitação deveria ser parcelado sempre que técnica/economicamente viável, como regra. Assim, o não agrupamento do objeto, ou seja, a adjudicação global, deveria ser devidamente justificado no procedimento licitatório. Essa diretiva estava expressa no art. 23, §1º do citado diploma legal, a saber:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

§ 1º—As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Vê-se, no entanto, que a própria lei já ressaltava os casos de possibilidade de perda de economia de escala. Também deve ser excepcionada à regra quando for conveniente tecnicamente a contratação de um único fornecedor para lidar com todo o objeto a ser licitado ao invés da separação dos itens.

Vale dizer que o Tribunal de Contas da União chegou a sumular esse entendimento, na Súmula 247, *in verbis*:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Também a Lei 14133/2021 trouxe o princípio do parcelamento em seu bojo, especificamente no art. 40, a saber:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;
 II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;
 III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;
 IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

§ 4º Em relação à informação de que trata o inciso III do § 1º deste artigo, desde que fundamentada em estudo técnico preliminar, a Administração poderá exigir que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades. (destacamos)

Verifica-se, portanto, que a nova Lei Geral de Licitações organizou melhor a orientação sobre o estudo que deverá ser feito pela Administração para decidir sobre o eventual parcelamento do objeto.

b) A possibilidade de subcontratação do objeto

Por subcontratação entende-se a entrega de parte de fornecimento de bem, execução de obra ou prestação de serviço a terceiro, estranho ao contrato, para que execute em nome do contratado item, etapa ou parcela do objeto avençado (Tribunal de Contas da União, 2010, p. 791).

Trata-se de instrumento importante para aumentar a competitividade nos certames licitatórios e restringir eventuais concentrações de mercado que poderiam acontecer se o objeto da licitação devesse ser realizado inteiramente e unicamente pela empresa vencedora, a qual, em virtude da possibilidade de subcontratação, poderá atribuir a execução de parte do objeto a outra empresa, a ser subcontratada.

Nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, a subcontratação é permitida, até o limite autorizado pela Administração, a ser definido no edital da licitação, podendo ser vedada ou limitada, e desde que no interesse do contratado, a saber:

Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.

§ 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.

§ 2º Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.

§ 3º Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação. (destacamos)

Ocorre que o dispositivo retrocitado, ainda que trate sobre a subcontratação, o faz de forma genérica, sendo necessário distinguir essa da previsão de subcontratação específica, inserta na Lei Complementar nº 123/2006, destinada especificamente às microempresas e empresas de pequeno porte, a qual é imposta ao contratado, como forma de incentivar a contratação dos pequenos negócios, *in verbis*:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito

municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

(...)

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

Oportuno destacar, ainda, que a obrigatoriedade a que o dispositivo retrotranscrito se refere é ao contratado, sendo facultativa essa imposição pela Administração, que deverá decidir sobre a aplicação desse instituto.

c) Portal COMPRAS.GOV.BR e Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP

O sistema de contratações do governo federal, anteriormente o Comprasnet, foi transformado no Compras.gov.br, desenvolvido de forma mais alinhada ao GOV.BR, plataforma única de relacionamento do Governo Federal com os cidadãos, e integrado ao Portal Nacional de Compras Públicas, criado pela Lei nº 14133/2021.

De acordo com o Sebrae, em 2022, havia 3.243 municípios cadastrados no sistema Compras.gov.br, o que representa 58,24% do total desses entes públicos. Nesse caso, as prefeituras participam das diversas modalidades de licitação por adesão, comprando junto com o governo federal. (Sebrae, 2022).

O Portal Nacional de Compras Públicas foi criado pela Lei Geral de Licitações atualmente vigente, Lei nº 14133/2021, a qual dispõe como segue:

DO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP)

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;

II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

§ 1º O PNCP será gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, a ser presidido por representante indicado pelo Presidente da República e composto de:

I - 3 (três) representantes da União indicados pelo Presidente da República;

II - 2 (dois) representantes dos Estados e do Distrito Federal indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração;

III - 2 (dois) representantes dos Municípios indicados pela Confederação Nacional de Municípios.

§ 2º O PNCP conterà, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:

I - planos de contratação anuais;

II - catálogos eletrônicos de padronização;

III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;

IV - atas de registro de preços;

V - contratos e termos aditivos;

VI - notas fiscais eletrônicas, quando for o caso.

§ 3º O PNCP deverá, entre outras funcionalidades, oferecer:

I - sistema de registro cadastral unificado;

II - painel para consulta de preços, banco de preços em saúde e acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas;

III - sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, incluído o cadastro de atesto de cumprimento de obrigações previsto no § 4º do art. 88 desta Lei;

IV - sistema eletrônico para a realização de sessões públicas;

V - acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep);

VI - sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato, que possibilite:

a) envio, registro, armazenamento e divulgação de mensagens de texto ou imagens pelo interessado previamente identificado;

b) acesso ao sistema informatizado de acompanhamento de obras a que se refere o inciso III do caput do art. 19 desta Lei;

c) comunicação entre a população e representantes da Administração e do contratado designados para prestar as informações e esclarecimentos pertinentes, na forma de regulamento;

d) divulgação, na forma de regulamento, de relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração.

§ 4º O PNCP adotará o formato de dados abertos e observará as exigências previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (destacamos)

Nos termos do artigo 54, da Lei 14133/2021, tanto o edital de licitação quanto seus anexos deverão obrigatoriamente constar no PNCP, *in verbis*:

“Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).”

Da mesma forma, a divulgação no PNCP é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos (art. 94, Lei 14133/2021).

Observa-se, portanto, que foi conferida maior publicidade aos contratos públicos e a integração desses em âmbito federal, sendo disponibilizados em um portal único, para facilitar o acesso dos pretensos contratantes, inclusive de pequenos negócios, diminuindo o dispêndio de recursos na procura das oportunidades de contratações.

d) Catálogo eletrônico de padronização

Igualmente importante para beneficiar as empresas menores é o Catálogo Eletrônico de Padronização de compras, serviços e obras que, segundo o inciso LI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, é um “sistema informatizado, de gerenciamento centralizado e com indicação de preços, destinado a permitir a padronização de itens a serem adquiridos pela Administração Pública e que estarão disponíveis para a licitação”.

Esse instituto favorecerá tanto a própria Administração Pública como os licitantes, uma vez que a padronização de procedimentos e bens a serem contratados possibilita que o

processo seja mais célere e eficiente, mas também confere maior economicidade aos gastos públicos e racionalização de recursos, sejam humanos, operacionais ou financeiros, a partir dessa padronização de bens, serviços e obras.

Para melhor esclarecer sobre os benefícios desse instituto, cita-se a apresentação desse disponível no Portal de Compras Públicas, infratranscrita:

Os itens e os seus modelos são de observância obrigatória pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal, direta, autárquica e fundacional e da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntária.

A relevante inovação possui impacto positivo tanto no âmbito das unidades executoras, que, somente nos anos de 2021 e 2022, representaram 95% dos processos de compras e 90% do valor total homologado, quanto no mercado como um todo, pois a padronização de procedimentos e artefatos que compõem a fase preparatória da licitação, além de possibilitar que o processo seja mais célere e eficiente, tem o condão de conferir maior economicidade nos gastos públicos e racionalização de recursos humanos, operacionais ou financeiros, em contratações cujas necessidades podem ser atendidas por bens, serviços e obras padronizados.

O Catálogo Eletrônico de Padronização também pode ser utilizado por órgãos da Administração Pública estaduais e municipais. (PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL, 2023)

Vale destacar, ainda, que paulatinamente estão sendo disponibilizadas as padronizações dos itens a serem contratados que se enquadrem nesse instituto. Nesse sentido, a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos já disponibilizou no Catálogo Eletrônico de Padronização os primeiros itens padronizados para a compra de água mineral natural, sem gás, com os respectivos documentos modelos da fase preparatória (Termo de Referência, Aviso de Contratação Direta e Termo de Contrato), para a contratação por dispensa de licitação.

e) Pagamento antecipado

O Antecipa Gov constitui uma ferramenta que fomenta a realização de operações de crédito, entre fornecedores da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e instituições financeiras credenciadas.

A iniciativa possui um portal eletrônico que disponibiliza, para instituições financeiras públicas ou privadas credenciadas junto à Central de Compras, informações sobre os fornecedores que possuem contratos vigentes com o Governo Federal e que encaminharam autorização de acesso aos seus dados e solicitaram cotação de crédito em garantia, via portal, de forma que as instituições financeiras possam ofertar linhas de créditos especiais após análise de riscos detalhada.

Através do Antecipa Gov, programa de antecipação de recebíveis do governo federal, os fornecedores que possuam contratos ativos com órgãos da Administração Pública Federal podem solicitar a antecipação de crédito no valor máximo de 70% do que ainda têm a receber. Para isso ser possível, os editais e respectivos contratos administrativos celebrados devem prever a possibilidade de cessão dos créditos decorrentes da contratação.

Assim, a mencionada iniciativa permite a cessão fiduciária de contratos administrativos para pagamento de empréstimos e financiamentos realizados por instituições financeiras credenciadas pelo Ministério de Gestão e Inovação (MGI).

A análise de crédito e o risco de performance são feitas pelas instituições financeiras participantes, as quais possuem liberdade de operação de acordo com suas políticas de atuação, sendo os riscos mitigados por meio dos mecanismos de trava bancária e cessão de crédito. E, caso o fornecedor cumpra com suas obrigações contratuais, os pagamentos são realizados nas contas indicadas.

Igualmente importante destacar, neste tópico, a expressa previsão, na Lei nº 14.133, da possibilidade de inverter a ordem cronológica de pagamento a ser seguida para cada fonte diferenciada de recurso quando isso puder resultar em descumprimento do objeto pelos pequenos negócios, a saber:

Art. 141. No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos:

I - fornecimento de bens;

II - locações;

III - prestação de serviços;

IV - realização de obras.

§ 1º A ordem cronológica referida no caput deste artigo poderá ser alterada, mediante prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, exclusivamente nas seguintes situações:

I - grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública;

II - pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual e sociedade cooperativa, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

III - pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

IV - pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada;

V - pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional.

§ 2º A inobservância imotivada da ordem cronológica referida no caput deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.

§ 3º O órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem.

No entanto, necessário pontuar que o inciso IV, § 2º, do art. 137 elenca dentre os motivos que autorizam a extinção extraordinária do contrato administrativo o “atraso superior a 2 (dois) meses, contado da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos”, o que significa que o contratado é obrigado a suportar a inadimplência da Administração Pública por até dois meses sem suspender ou paralisar a execução contratual. Ainda que tenha havido uma redução desse lapso temporal, se comparado ao disposto no inciso XV do art. 78 da Lei nº 8.666/1993, o qual estabelecia o prazo máximo de noventa dias, é certo que essa cláusula exorbitante tem um peso ainda maior para os pequenos negócios, os quais, muitas vezes, possuem capital de giro bastante limitado para arcarem com suas obrigações. Inclusive, há uma ressalva legal de que essa prerrogativa de extinção contratual por parte do contratado não poderá ser exercida durante a vigência de estado de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou de guerra (artigo 137, § 3º), situações que atingiriam, sobremaneira essas empresas menores.

f) Limitação dos critérios de qualificação

Ciente das limitações de empresas menores, o legislador fez constar como direito constitucionalmente tutelado a restrição de critérios de qualificação no edital de licitações públicas ao estritamente necessário para o cumprimento da obrigação a ser licitada, *in verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.** (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, destacamos)

Vale dizer que a Lei nº 8666/93 também já limitava, em seu texto, os critérios exigíveis de qualificação a serem cobrados dos licitantes, a saber:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira **limitar-se-á** a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis **do último exercício social**, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios,

podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1o do art. 56 desta Lei, **limitada** a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

§ 1o A exigência de índices **limitar-se-á** à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, **vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade..**

§ 2o A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1o do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§ 3o O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior **não poderá exceder** a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

§ 4o Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

§ 5o A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, **vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.**

Vale ressaltar, no entanto, que, nos termos do Decreto nº 8538, de 06 de outubro de 2015, que regulamentou o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal, as microempresas e as empresas de pequeno porte devem ser liberadas da apresentação do balanço patrimonial se – e somente se – o certame envolver fornecimento de bens para pronta entrega, *ipsis litteris*:

Art. 3º. Na habilitação em licitações para o fornecimento de bens para pronta entrega ou para a locação de materiais, não será exigida da microempresa ou da empresa de pequeno porte a apresentação de balanço patrimonial do último exercício social.

Com o fito de coibir exigências abusivas por parte da Administração Pública, o Tribunal de Contas da União também já havia sumulado entendimentos que resguardam os licitantes, a saber:

TCU - SÚMULA Nº 275: Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, **de forma não cumulativa**, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.

Cabe ressaltar, ainda, que a Lei nº 14.133/2021 alterou o número de balanços patrimoniais a serem apresentados como critério de qualificação-econômica para dois exercícios sociais. Essa ampliação ocorreu em cenário de críticas à fragilidade dos critérios adotados pela Lei nº 8.666/93, uma vez que mesmo ante resultados contábeis saudáveis, muitos contratados não conseguiam cumprir as obrigações contratuais assumidas por insuficiência econômica.

E, nesse ponto, há que se fazer a ressalva de que a salutar aplicação desse instituto exige um mínimo de elementos que atestem, de forma satisfatória e considerando o interesse público, a boa situação financeira da empresa e aptidão dessa para cumprir o objeto adjudicado, com o fito de evitar a prática da seleção adversa.

g) Documentação de habilitação postergada

A Lei Complementar 123/2006 dispôs sobre prazo especial a ser concedido para a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista da pequena ou microempresa nas licitações públicas, disposição essa que deve ser observada pelos órgãos públicos, *ipsis litteris*:

Art. 42. Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e das empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.

Art. 43. As microempresas e as empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de cinco dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para regularização da documentação, para pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

§ 2º A não-regularização da documentação, no prazo previsto no § 1º deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.

Os dispositivos retromencionados são de extrema relevância para as microempresas e empresas de pequeno porte licitantes, isso porque o próprio procedimento burocrático de coletar documentos comprobatórios da regularidade fiscal e trabalhista e eventualmente regularizar essa documentação é bastante oneroso, demandando recursos financeiros, humanos etc. Assim, seria contrário ao próprio intuito de facilitar a participação dos pequenos negócios nas aquisições públicas se lhes fosse exigido, mesmo antes de se sagrarem vencedoras de certame licitatório, toda essa documentação, a qual é certamente

necessária para atestar a legalidade e a integridade da contratação, mas que pode ser demandada em momento posterior.

Em que pese o instituto da postergação da exigência habilitatória beneficie empresas inadimplentes em seus tributos ou de verbas trabalhistas, por fomentar a participação dessas em procedimentos licitatórios, de acordo com o entendimento esposado por Torres (2021), ele está de acordo com o ordenamento jurídico vigente que prevê o tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas, *in verbis*:

Quanto a isso em específico, não se verifica problema mais acentuado, em razão do entendimento de que as contratações públicas não devem ter como escopo precípua a cobrança de débitos fiscais ou trabalhistas, mas sim a busca da melhor proposta para a Administração e o interesse público.

Embora esse benefício possa causar desconforto e atraso no procedimento de contratação, é possível a compreensão de sua constitucionalidade, tendo em vista que, em princípio, esse benefício não afronta os objetivos principais do certame licitatório, podendo ser compreendido como um tratamento diferenciado para empresas que tem no seu pequeno porte comercial, um aspecto evidentemente diferenciador. Assim, o *discrimen* restaria justificado.

Importante registrar que essa medida permite a ampliação da competitividade, fazendo com que a licitação alcance seu objetivo de busca da proposta mais vantajosa, com potencial redução dos custos da futura contratação.. (TORRES, 2021, p. 1217)

Evidencia-se, portanto, como ilustra o posicionamento retrotranscrito, que esse instituto, além de adequado ao princípio da isonomia, permite a ampliação da competitividade do certame licitatório.

h) Registro cadastral e dispensa de documentação habilitatória

Toda a documentação referente à habilitação das empresas que desejem participar de licitações públicas pode ser substituída, nos termos do artigo 70, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que previsto no edital.

Curial destacar o artigo 87 do citado ato normativo, que trata sobre o procedimento auxiliar em análise, *in verbis*:

Art. 87. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública deverão utilizar o sistema de registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para efeito de cadastro unificado de licitantes, na forma disposta em regulamento.

§ 1º O sistema de registro cadastral unificado será público e deverá ser amplamente divulgado e estar permanentemente aberto aos interessados, e será obrigatória a realização de chamamento público pela internet, no mínimo anualmente, para atualização dos registros existentes e para ingresso de novos interessados.

§ 2º É proibida a exigência, pelo órgão ou entidade licitante, de registro cadastral complementar para acesso a edital e anexos.

§ 3º A Administração poderá realizar licitação restrita a fornecedores cadastrados, atendidos os critérios, as condições e os limites estabelecidos em regulamento, bem como a ampla publicidade dos procedimentos para o cadastramento.

§ 4º Na hipótese a que se refere o § 3º deste artigo, será admitido fornecedor que realize seu cadastro dentro do prazo previsto no edital para apresentação de propostas.

Do texto acima, conclui-se que se trata de instrumento imposto à Administração Pública, a qual deverá se valer das informações e documentações previamente inseridas nesse registro, quando disponibilizadas por pretense licitante, possibilitando a este economia de recurso humano, financeiro etc.

Oportuno destacar ainda, apesar de se tratar de instituto distinto do registro cadastral, mas cuja função teleológica à dele se assemelha, que o artigo 70 da sobredita Lei também permite que a documentação habilitatória seja dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

i) Permissão de consórcio

A Lei nº 8666/93 já autorizava, em seu bojo, a formação de consórcios, mas o fazia de forma mais tímida, dispondo que a permissão seria de acordo com o juízo do administrador público e desde que houvesse previsão editalícia. Oportuno rememorar que a Lei nº 8666/93 foi editada em um momento em que a valorização de controles excessivos era estimulada, para evitar fraudes e corrupções, e o instituto do consórcio pode ser deturpado, como, por exemplo, em “cartelizações”.

Por outro lado, esse instituto é extremamente benéfico para viabilizar a comunhão de esforços entre empresas que não atenderiam sozinhas às exigências habilitatórias do edital ou não conseguiriam executar o objeto licitado, sendo bastante favorável às micro e pequenas empresas, notadamente por diminuir o peso dos critérios de qualificação técnica e econômico-financeira, ao diluir esses entre os consorciados. Confira-se o texto da Lei nº 8666/93:

Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

I - comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital;

III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer,

para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, **inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas** assim definidas em lei;

IV - impedimento de participação de empresa consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II deste artigo.

§ 2º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.

A Lei nº 14.133/2021 permite a formação de consórcio entre empresas licitantes, como já fazia a Lei nº 8.666/93, mas a nova Lei Geral de Licitações difere da antecessora quanto à permissão de consórcio de licitantes no edital, passando a tratar como regra a admissão das empresas em consórcio, enquanto a Lei nº 8.666/93 era meramente autorizativa da participação de consórcios, sendo a discricionariedade da Administração o juízo quanto à conveniência dessa autorização, embora o TCU já exigisse, à época, fundamentação sólida para essa escolha: “há que se demonstrar com fundamentos sólidos a escolha a ser feita pelo gestor durante o processo de licitação no que toca à vedação da participação de consórcios, ou mesmo à sua autorização” (TCU, Acórdão n.º 1165/2012-Plenário, TC 037.773/2011-9, rel. Min. Raimundo Carreiro, 16.5.2012).

Neste momento, cumpre transcrever o que dispõe a Lei nº 14.133/2021 sobre o tema:

Art. 15. **Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório**, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - **admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;**

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificação.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo **não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas**, assim definidas em lei.

§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do caput deste artigo.

§ 4º **Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente**, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

Dessa forma, verifica-se que a autorização de que empresas possam participar em forma de consórcio passou a ser tratada como regra pela novel legislação, embora tenha a lei devidamente ressalvado a possibilidade de vedação devidamente justificada, a ser definida a partir da análise de critérios como a competitividade, a fiscalização, dentre outros.

j) Critérios de desempate e margens de preferência

A Lei nº 8.666/1993 tratava sobre o desempate das propostas por meio do disposto no § 2º do artigo 3º, no qual constavam critérios objetivos, estabelecendo que em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos no país, produzidos ou prestados por empresas brasileiras, produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no país ou produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação.

A Medida Provisória nº 495/2010, que posteriormente foi convertida em lei (Lei nº 12.349/2010), promoveu modificações na Lei nº 8666/93, acrescentando margem de preferência nas licitações nacionais, com esteio em experiências internacionais, descritas no corpo da mensagem, a saber:

A China contempla norma similar, conforme disposições da Lei nº 68, de 29 de junho de 2002, que estipulada orientações para a concessão de preferência a bens e serviços chineses em compras governamentais, ressalvada a hipótese de indisponibilidade no país. Na América Latina, cabe registrar a política adotada pela Colômbia, que instituiu, nos termos da Lei nº 816, de 2003, uma margem de preferência entre 10% e 20% para bens ou serviços nacionais, com vistas a apoiar a indústria nacional por meio da contratação pública. A Argentina também outorgou, por meio da Lei nº 25.551, de 28 de novembro de 2001, preferência aos provedores de bens e serviços de origem nacional, sempre que os preços forem iguais ou inferiores aos estrangeiros, acrescidos de 7% em ofertas realizadas por micro e pequenas empresas e de 5%, para outras empresas.

Por seu turno, a Lei nº 14.133/2021, ao tratar sobre os critérios de desempate, dispôs como segue:

Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:
I - disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação;

II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei;

III - desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento;

IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.

§ 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:

I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize;

II - empresas brasileiras;

III - empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País;

IV - empresas que comprovem a prática de mitigação (...).

Não obstante, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, criou critério de desempate em favor das microempresas e das empresas de pequeno porte, *in verbis*:

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

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

Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 1º Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no caput deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§ 2º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

§ 3º No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.

Assim, a microempresa ou a empresa de pequeno porte melhor classificada poderia apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que seria adjudicado em seu favor o objeto licitado. No caso de haver empate entre as próprias microempresas e/ou empresas de pequeno porte, nos termos daquela lei, deveria ser realizado sorteio entre elas. Esse tratamento favorecido, diferenciado e simplificado.

Já quanto às margens de preferência utilizadas nas licitações públicas nacionais, verifica-se que a Lei nº 14.133/2021 dispõe como segue (sem grifos no original):

Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida **margem de preferência** para:

I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;

II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.

§ 1º A margem de preferência de que trata o caput deste artigo:

I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do caput deste artigo;

II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do caput deste artigo;

III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.

§ 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o caput deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).

§ 3º (VETADO).

§ 4º (VETADO).

§ 5º A margem de preferência não se aplica aos bens manufaturados nacionais e aos serviços nacionais se a capacidade de produção desses bens ou de prestação desses serviços no País for inferior:

I - à quantidade a ser adquirida ou contratada; ou

II - aos quantitativos fixados em razão do parcelamento do objeto, quando for o caso.

§ 6º Os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras poderão, mediante prévia justificativa da autoridade competente, exigir que o contratado promova, em favor de órgão ou entidade integrante da Administração Pública ou daqueles por ela indicados a partir de processo isonômico, medidas de compensação comercial, industrial ou tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal.

§ 7º Nas contratações destinadas à implantação, à manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação considerados estratégicos em ato do Poder Executivo federal, a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País produzidos de acordo com o processo produtivo básico de que trata a Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001.

Previsão de margem de preferência, igualmente relevante ao tema ora em estudo, encontra-se no §3º do artigo 48 da LC 123/2006, que, ao tratar sobre as licitações exclusivas, as cotas reservadas e a subcontratação de ME e EPP nas licitações públicas, dispôs que, nesses cenários, poderá ser estabelecida prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

k) Sistema de registro de preços

Trata-se de um instituto que permite à Administração Pública registrar os preços praticados por potenciais fornecedores para eventual contratação futura. Desenvolve-se

através da formação de uma ata de registro de preço, que, segundo o inciso XLVI do artigo 6º da Lei 14.133/2021, é um “documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas”.

Apesar de constar o termo “vinculativo” no parágrafo antecedente, importa esclarecer que é vinculativa a obrigação da Administração de que, caso entenda pela conveniência e oportunidade de contratar, obedeça à ordem classificatória previamente definida na citada ata de registro de preços. Ou seja, a contratação em si não é obrigatória.

O artigo 40, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 impõe que, quando pertinente, o processamento da aquisição pública deverá ocorrer por sistema de registro de preços.

De acordo com Torres (2021), esse procedimento se baseia no sistema “just in time”, segundo o qual a compra apenas ocorrerá quando sobrevier necessidade para a Administração Pública, possibilitando a economia de gastos com armazenagem e estoque.

Costa e Terra (2019, p. 62) afirmam que se trata de modalidade de compras compartilhadas, ou seja, uma contratação para um grupo de participantes previamente estabelecidos, cujo processo de seleção do fornecedor e gerenciamento da contratação está a cargo de um órgão específico.

Em que pese favoreça o planejamento para a Administração Pública, aumente a padronização de editais e diminua a burocracia dos processos licitatórios, o que é bastante favorável aos pequenos negócios, constituindo um procedimento com muitos aspectos positivos, os autores sobreditos concluem pela possibilidade de problemas que podem advir da prática de centralização, os quais poderiam ser maléficis sobretudo para os pequenos negócios, a saber:

Apesar das inúmeras vantagens apresentadas, a centralização ou compartilhamento não pode ser considerado livre de desvantagens. Problemas relacionados aos custos indiretos excessivos e lentidão nas respostas aos problemas são alguns dos problemas levantados por Cousins et al. (2008). Entretanto, o maior dilema se dá na possibilidade de concentração de mercado, quando pequenos competidores não podem acessar esses mercados, devido à barreira à entrada, considerada proibitiva, facilitando a formação de oligopólios. Corre-se o risco, dessa forma, de alijar desse mercado governamental micro e pequenas empresas que não possuem economia de escala e de escopo suficientes para atender a compras nessas condições. (COSTA; TERRA, 2019, pgs. 63-64)

Assim, embora possa ser possível, em tese, vislumbrar efeitos positivos para determinados setores a partir do uso de um instituto, há que se destacar que é necessário, para

a correta compreensão dos efeitos desse, se benéficos ou maléficis, e do custo-benefício que dele advém, o estudo aprofundado sobre as consequências dessa prática.

I) As cotas reservadas e as licitações exclusivas para ME e EPP

A Lei Complementar nº 123/2006, em seu artigo 48, dispõe nos seguintes termos:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

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

(...)

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

De acordo com o artigo supratranscrito, as licitações exclusivas (art. 48, inciso I) seriam aquelas em que a competição referente a um item cujo valor não ultrapassasse o total de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) fosse restrita a microempresas e a empresas de pequeno porte.

Por seu turno, as cotas reservadas (art. 48, inciso II) seriam aquelas definidas em procedimentos licitatórios para aquisição de bens de natureza divisível pela Administração Pública, reservando-se até 25% do objeto (sendo a precisão desse limite a critério do órgão contratante, de acordo com o caso concreto) para fornecimento por microempresa ou empresa de pequeno porte.

O Decreto Federal nº 8538/2015, que regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal, ao dispor sobre as cotas reservadas, o fez da seguinte maneira:

Art. 8º Nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º O disposto neste artigo não impede a contratação das microempresas ou das empresas de pequeno porte na totalidade do objeto.

§ 2º O instrumento convocatório deverá prever que, na hipótese de não haver vencedor para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado da cota principal.

§ 3º Se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço.

§ 4º Nas licitações por Sistema de Registro de Preço ou por entregas parceladas, o instrumento convocatório deverá prever a prioridade de aquisição dos produtos das

cotas reservadas, ressalvados os casos em que a cota reservada for inadequada para atender as quantidades ou as condições do pedido, justificadamente.

§ 5º Não se aplica o benefício disposto neste artigo quando os itens ou os lotes de licitação possuírem valor estimado de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), tendo em vista a aplicação da licitação exclusiva prevista no art. 6º.

Vale destacar que, originalmente, a LC nº 123/2006 colocava como uma facultatividade da Administração, tendo sido o texto modificado pela LC nº 147/2014 para que as licitações exclusivas e as cotas reservadas sejam utilizadas como regra. Ademais, a LC nº 147/2014 suprimiu o trecho do art. 49 da LC nº 123/2006 que restringia a aplicação das licitações exclusivas e cotas reservadas quando previstos esses critérios no edital convocatório.

Necessário pontuar que a própria LC nº 123/2006 permitia que a aplicação desses institutos fosse afastada em algumas situações, consoante depreende-se do trecho infratranscrito:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - (Revogado);

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

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

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

Ao tratar sobre o tema, o Decreto Federal nº 8538/2015, no intuito de esclarecer sobre quais seriam as situações em que o uso dos institutos representariam desvantajosidade para a Administração Pública, afirmou da seguinte forma (sem grifos no original):

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

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

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

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

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

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

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

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

Torres (2021, p. 1252), ao tecer críticas sobre o texto do excerto retrodestacado, sustenta que, em relação à primeira hipótese (artigo 10º, parágrafo único, inciso I), a avaliação seria realizada apenas em momento posterior ao resultado final do certame, ou seja, somente após o uso desses institutos, o que configuraria uma ausência de gerencialidade e de racionalidade da ação, uma vez que não preveniria o processo licitatório de eventual prejuízo. Quanto à segunda hipótese (artigo 10ª, parágrafo único, inciso II), o autor afirma que, para atestar a incompatibilidade da aplicação dos benefícios em relação à natureza do bem, serviço ou obra, seria suficiente a manifestação da área técnica indicando essa incompatibilidade, a qual deveria ser entendida em sentido amplo, incluindo a redução de recursos orçamentários ou uma crise econômica, por exemplo.

Nesse contexto, há que se realçar que, já ao tempo da vigência da Lei Federal nº 8666/93, havia uma crítica quanto à possibilidade de desvirtuação desses institutos e o consequente prejuízo ao próprio certame licitatório que poderia ocorrer quando aplicados indevidamente, ilustrando esse posicionamento o excerto colacionado abaixo:

Na prática, têm-se identificado que, para algumas contratações, as microempresas e empresas de pequeno porte vencedoras das licitações, beneficiadas pelos certames exclusivos, são, na verdade, ligadas ou egressas de empresas de grande porte. Esse quadro prejudica todo o incremento social imaginado pelo legislador e dificilmente é captado pelos órgãos de controle.

Nessa feita, entendemos que, em licitações complexas, deve-se atentar se a licitação dividida em itens, com certames exclusivos, é vantajosa para o Poder Público ou se é possível utilizar-se de uma das ressalvas previstas no artigo 49 da LC 123/2006. (TORRES, 2021, p. 1234)

Nesse contexto, oportuno mencionar que a Lei 14.133/2021, especificamente no parágrafo primeiro do artigo 4º daquele ato normativo, ressaltou também em outras circunstâncias a aplicação dos institutos previstos na LC 123/2006, a saber:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

Essa restrição, cumpre frisar, apenas pode ocorrer em razão de uso da competência privativa da União para tratar sobre regras gerais de licitação, não sendo possível que Estados ou Municípios imponham, a partir de legislação estadual ou municipal, limitações às regras licitatórias que afetem as micro e pequenas empresas (Constituição Federal, artigo 22, inciso XXVII).

5 ANÁLISE DA POLÍTICA DE INCENTIVO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS BRASILEIRAS ATRAVÉS DAS COMPRAS PÚBLICAS

À luz das informações anteriores, importa, neste momento, adentrar o foco deste trabalho e analisar a política de fomento às micro e pequenas empresas por meio das aquisições governamentais..

5.1 Avaliação do custo-benefício das políticas de incentivo às ME e EPP através das compras públicas: Processo TCU TC 036.346/2019-5

Para subsidiar o estudo do tratamento às micro e pequenas empresas no Brasil, importa destacar o estudo desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União sobre o impacto financeiro do tratamento diferenciado de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas (processo TC 036.346/2019-5).

O Tribunal de Contas da União – TCU é órgão responsável por auxiliar o Congresso Nacional na realização do controle externo e possui suas competências delineadas no bojo do texto constitucional, infratranscrito:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Vale dizer que, além das disposições do artigo 71, incluem-se nas competências do TCU as atribuições previstas nos artigos 33, §2º, 70, 72, §1º, 74, §2º e 161, parágrafo único, todos da Constituição Federal.

Em suma, de acordo com a publicação *Conhecendo o Tribunal* (2022, pg. 17), as funções básicas do TCU podem ser definidas como fiscalizadora (auditoria/fiscalização/apreciação de ato), consultiva (resposta a consulta, emissão de parecer prévio), informativa (prestação de informações ao Congresso Nacional e ao Ministério Público), judicante (julgamento de contas), sancionadora (aplicação de sanção), corretiva (determinação, fixação de prazo, sustação de ato), normativa (expedição de normativos, fixação de coeficientes) e ouvidoria (exame de denúncias e representações).

Com esteio na atribuição de resposta a consultas do TCU, em 2020, foi publicado o estudo conduzido pelo Tribunal de Contas da União, elaborado a partir de solicitação do Congresso Nacional, por meio da qual a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados requereu, por provocação do deputado federal Gilson Marques, que aquele Tribunal informasse e esclarecesse “o impacto financeiro do tratamento diferenciado de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas” de que trata o estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte, instituído pela Lei Complementar 123/2006. Trata-se do estudo conduzido no bojo do processo TC 036.346/2019-5.

De acordo com esse relatório, a política de fomento às micro e pequenas empresas através das compras públicas é “uma política pública das mais importantes, com a finalidade de, sem deixar de buscar propostas vantajosas para o Estado, auxiliar os micros e pequenos empreendedores a acessar o relevante mercado das compras governamentais.” (TCU, Acórdão 892/2020, p. 21).

Segundo consta no mencionado relatório da Corte de Contas, essa política, como toda política de incentivo, teria custo financeiro, o qual deve ser avaliado na tomada de decisão do gestor, a saber:

A partir dessa observação, dois aspectos relevantes devem ser destacados: o primeiro é que a política de incentivo à participação de ME/EPP em certames licitatórios tem o objetivo de dinamizar setores reconhecidamente responsável pelo sustento de milhões de famílias por meio da geração de grande número de postos de trabalho, bem como por evitar que haja grande concentração de mercado; o segundo é que, naturalmente, toda política de incentivo tem um custo financeiro (que é de difícil estimativa

conclusiva no presente caso) e que deve, tanto quanto possível, ser explicitado para balizar a tomada de decisão dos formuladores dessas políticas. (TCU, Acórdão 892/2020, p. 20)

Nesse contexto, foi desenvolvido esse estudo para analisar esse impacto financeiro decorrente dos benefícios dados às ME/EPP nas licitações públicas. Ele se valeu da extração de dados das contratações realizadas por órgãos e entidades federais por meio do Siasg/Comprasnet, referentes ao período de 1º/1/2017 a 31/12/2019. Assim, tem por base contratações realizadas sob a regência da Lei nº 8.666/93 e da Lei nº 10.520/2002.

Foram planilhados 294.235 contratos, os quais foram classificados como segue:

Tabela 3 - Perfil de dados após tratamento: Comparativo de preços das contratações

Perfil dos dados após tratamento				
Contratações	Quantidade	Quantidade em %	Valor contratado (R\$)	Valor contratado em %
Sem benefícios tipos I a III	251.800	85,5779%	88.737.077.008,70	99,6477%
Com benefício tipo I	42.360	14,3967%	296.438.355,60	0,3329%
Com benefício tipo II	5	0,0017%	11.322.954,70	0,0127%
Com benefício tipo III	70	0,0238%	5.977.202,00	0,0067%
TOTAL	294.235	100,0000%	89.050.815.521,00	100,0000%

Fonte: TCU, Acórdão 892/2020, p. 4.

Por benefício tipo I, entende-se licitação exclusiva, benefício tipo II seria a exigência de subcontratação de ME/EPP e o benefício tipo III seria a cota reservada. Vale destacar que, na elaboração do estudo, conclui-se que não haveria importância em determinar quais seriam os contratos oriundos da aplicação do benefício do empate ficto, uma vez que esses necessariamente integrariam o grupo de contratos relacionado à situação de ausência de restrição de participação em decorrência do porte das licitantes, uma vez que apenas possibilita que as ME/EPP, nas situações em que suas propostas sejam iguais ou até 10% (5%, na modalidade pregão) superiores à proposta mais bem classificada (situação considerada empate ficto), ofereçam proposta de preço inferior à considerada vencedora em item de certame aberto à disputa de licitantes de qualquer porte.

Também não foram examinadas, no âmbito desse estudo, as contratações decorrentes da exigência de subcontratação, pois esse procedimento é posterior à contratação, então o registro de situação dessa natureza escapa aos sistemas que dão suporte à realização das licitações.

Para efetuar a análise, o TCU advertiu que não seria viável pretender à realização de comparação entre licitações de objetos idênticos, porque os procedimentos licitatórios, em sua maioria, apresentavam objeto único, notadamente porque o campo de descrição do objeto era de livre preenchimento, não apresentando padronização dos itens.

Sobre isso, vale ressaltar que, como já mencionado em capítulo anterior deste estudo, há um esforço da Administração Pública para que sejam padronizados os itens a serem licitados pelos órgãos administrativos, mas, à época do trabalho desenvolvido pelo TCU, essa foi uma das limitações encontradas. Ademais, outras especificidades dificultariam essa comparação entre licitações de objetos similares, como a influência da época (sazonalidade), da quantidade (escala) e do local da entrega (logística) sobre o preço obtido.

Assim, adotou-se metodologia que permite realizar a comparação de preços com base em parâmetro presente em toda e qualquer licitação, de modo a dispensar a observância das informações relativas a objeto, época, lugar e quantidade, qual seja o percentual de desconto representado, na mesma licitação, pela diferença entre o preço estimado e o preço contratado. Esse método permitiria a comparação dos descontos obtidos entre os contratos com e sem benefícios, ainda que com a ressalva de que os descontos poderiam sofrer a eventual influência da qualidade das estimativas realizadas pelos setores contratantes.

O resultado da comparação entre os referidos contratos foi compilado na planilha reproduzida a seguir:

Tabela 4 - Comparativo de preços com base no desconto geral obtido em cada grupo (grupo com benefícios I e III e grupo sem esses benefícios)

Tipo de contrato (Grupo)	Quantidade de contratos	(A) Somatório dos valores estimados	(B) Somatório dos valores contratados	Desconto total obtido (A-B)	Desconto geral obtido em cada grupo, em percentual [(A-B)/A]
Com benefícios tipos I e III	42.430	397.456.352,71	302.415.557,60	95.040.795,11	23,912259663938%

Sem esses benefícios	251.800	104.292.976.561,52	88.737.077.008,70	15.555.899.552,82	14,9155773146854%
Percentual de desconto a menor no grupo sem benefícios tipo I e III, em comparação ao grupo com esses dois benefícios (em pontos percentuais)					8,9966823492526%

Fonte: TCU, Acórdão 892/2020, p. 06.

Nesse contexto, verifica-se que dos somatórios de preços globais e contratados em cada um dos grupos, o grupo sem benefícios de cota reservada (tipo III) ou de licitação exclusiva (tipo I) obteve o percentual de desconto geral de aproximadamente 14,92%, ao passo que o grupo no qual esses benefícios estavam presentes obteve o percentual de desconto geral de aproximadamente 23,91%, do que se infere uma diferença, em pontos percentuais, de aproximadamente 9%.

Dessarte, é possível identificar um impacto financeiro desfavorável ao grupo sem os benefícios retromencionados, equivalente à economia que deixou de ser obtida por esse grupo a partir da aplicação de menor desconto em relação ao grupo com os benefícios. Para o cálculo desse impacto financeiro desfavorável, o TCU subtraiu de R\$ 24.938.807.366,64 (valor oriundo da aplicação do percentual de desconto do grupo que gozou dos benefícios – 23,91% - ao grupo sem benefícios) a quantia de R\$ 15.555.899.552,82 (valor de desconto efetivamente obtido pelo grupo sem benefícios, de aproximadamente 14,92%), o que resultou na diferença de R\$ 9.382.907.813,82.

De acordo com o primeiro método, estimou-se que a concessão dos benefícios tipos I (licitação exclusiva para ME/EPP nos itens/lotes de valor até R\$ 80 mil) e III (cota reservada de até 25% dos bens de natureza divisível) às ME/EPP geraram uma economia de aproximadamente 9% aos cofres federais, cerca de R\$ 9,3 bilhões. (TCU, Acórdão 892/2020, p. 18).

Ademais, o relatório produzido pelo TCU promoveu a comparação entre o preço unitário obtido no contrato da cota reservada com o preço unitário obtido no contrato da cota principal no âmbito da mesma licitação. Para tanto, da amostra de contratos previamente obtida, foram selecionados os contratos de licitações nas quais fora utilizado o benefício da cota reservada, excluindo-se aqueles em que o contrato principal não havia sido formalizado e os de cota reservada atribuídos a licitantes remanescentes, os de empresas ME/EPP que igualmente venceram a cota principal.

Assim, estabeleceu-se comparativo entre 30 contratos de cota reservada com os respectivos contratos da cota principal, totalizando 60 contratos, os quais equivalem a R\$ 33.612.669,50 em valor contratado (R\$ 29.244.034,10 na cota principal e R\$ 4.368.635,40 na

cota reservada). Nesse cenário, os resultados do comparativo foram transcritos nas planilhas colacionadas abaixo:

Tabela 5 - Perfil geral da comparação entre contratos da cota reservada e da cota principal

Perfil geral da comparação entre contratos da cota reservada e da cota principal	
Comparações entre cota reservada e cota principal	Quantidades
Em que o preço contratado unitário da cota reservada foi maior do que o da cota principal	23 comparações
Em que o preço contratado unitário da cota reservada foi igual do que o da cota principal	3 comparações
Em que o preço contratado unitário da cota reservada foi menor do que o da cota principal	4 comparações
Total de Comparações realizadas entre cota reservada e cota principal	30 comparações

Fonte: TCU, Acórdão 892/2020, p. 07.

Totais das diferenças entre valores contratados na cota reservada e os valores que seriam contratados caso praticados os mesmos preços unitários contratados nas respectivas cotas principais				
Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Preço contratado global na cota reservada (somatório em R\$)	Preço contratado global hipotético na cota reservada, caso adotado o preço unitário da cota principal (somatório em R\$)	Preço global contratado a maior (em R\$) na cota reservada em comparação com o valor que seria pago caso o preço unitário contratado fosse o mesmo da cota principal (A-B)	Percentual representado pelo preço contratado a maior na cota reservada, em relação ao preço global que seria adotado caso praticado o preço unitário da cota principal (C/B em %)	Percentual representado pelo preço contratado a maior na cota reservada, em relação ao preço global contratado efetivamente na referida cota (C/A em %)
4.368.635,40	3.834.955,40	533.680,00	13,9161983194464%	12,2161716461274%

Fonte: TCU, Acórdão 892/2020, p. 08.

Sob esse prisma, verifica-se que na maioria das contratações analisadas da amostra, os contratos que gozaram do benefício cota reservada tiveram preço unitário contratado superior ao da cota principal. E a estimativa desse impacto financeiro, representado pelo saldo do valor contratado a maior em função das diferenças de preços nas cotas, foi de R\$ 533.680,00.

Considerando que o percentual representado pelo preço contratado a maior na cota reservada em relação a preço global contratado foi de aproximadamente 12,2162%, o estudo em comento calculou, com base nesse percentual, que representaria o valor a maior contratado em comparação com o que teria sido pactuado em situação de ampla concorrência, qual seria o impacto financeiro decorrente das licitações com o benefício da licitação exclusiva, já que

ambos os benefícios compõem o universo de contratações em que a disputa está reservada para ME/EPP, a saber:

Tabela 6 - Impacto financeiro decorrente da adoção de benefícios de reserva para ME/EPP nos contratos celebrados com base nos benefícios tipos I e III

Impacto financeiro decorrente da adoção de benefícios de reserva para ME/EPP nos contratos celebrados com base nos benefícios tipos I e III				
Tipo de Contratação	Quantidade	Valor contratado (R\$)	Percentual de impacto financeiro (parcela do valor contratado que decorre da situação de exclusividade para ME/EPP)	Impacto Financeiro (em R\$)
Com benefício tipo III	30	4.368.635,40	12,2161716461274% (determinado)	533.680,00 (determinado)
Com benefício tipo I	42.360	296.438.355,60	12,2161716461274% (estimado/inferido com base no percentual acima)	36.213.418,35 (estimado/inferido)
TOTAL	42.390	300.806.991,00	—	36.747.098,34

Fonte: TCU, Acórdão 892/2020, p. 08.

Nesses termos, sobre o derradeiro comparativo, baseado no segundo método utilizado, concluiu-se que:

Com base no segundo método, fundamentado na comparação direta entre os preços obtidos no benefício III (cota reservada de até 25% dos bens de natureza divisível para ME/EPP), foi calculada a diferença entre o preço contratado global (R\$ 4,4 milhões) e o preço contratado global hipotético, ambos na cota reservada, caso adotado o preço unitário da cota principal (R\$ 3,8 milhões). Por essa lógica, considerando os 30 contratos da amostra, os preços na cota reservada foram, em média, 12% superiores aos da cota principal.

36. Assim, apurou-se que o impacto financeiro (valores contratados a maior) foi de R\$ 534 mil nos contratos com benefício tipo III e (por extrapolação) de R\$ 36,2 milhões nos contratos com benefício tipo I, totalizando R\$ 36,7 milhões de potencial impacto financeiro no grupo relacionado aos benefícios tipos I e III. (TCU, Acórdão 892/2020, p. 20).

Das informações retromencionadas, infere-se que os dois métodos de comparação utilizados no estudo conduzido pelo TCU chegaram a resultados substancialmente divergentes, uma vez que a comparação do primeiro método concluiu por uma economia aos cofres públicos a partir das contratações com benefícios, ao passo que a segunda informou a ocorrência de um prejuízo financeiro à Administração Pública decorrente dos contratos oriundos de licitações com os benefícios citados. Consta que “De acordo com os métodos empregados na análise, a concessão de vantagens às ME/EPP nas compras governamentais

poderia variar de uma grande vantagem financeira a uma perda da ordem de 12%” (TCU, Acórdão 892/2020, p. 20).

A Corte de Contas advertiu sobre as limitações de ambas as comparações, uma vez que a primeira sofreria influência das estimativas de preço realizadas pelos órgãos contratantes, enquanto a segunda teve uma amostra extremamente reduzida para atender aos fins desse estudo, ressaltando, no entanto, que não caberia descartar nenhuma das comparações realizadas.

Por fim, considerando os dados coletados, o TCU concluiu pelo baixo impacto financeiro dessa política de incentivo para os cofres públicos, *in verbis*:

Ademais, no período analisado, os valores dos contratos decorrentes de licitações em que houve aplicação dos benefícios tipos I e III, de cerca de R\$ 302 milhões, representaram apenas 0,34% do valor total contratado pela administração pública federal sem esses benefícios, que foi de cerca de R\$ 88,7 bilhões¹⁴, o que demonstra o baixo impacto dessa política aos cofres da União. (TCU, Acórdão 892/2020, p. 21)

Ante o exposto, curial destacar que a resposta fornecida à consulta formulada pelo Congresso Nacional ao TCU foi a de que o impacto financeiro da adoção da política de incentivo às ME/EPP através das compras públicas aos cofres públicos poderia ser avaliado como de custo-benefício positivo.

5.2 O uso da função secundária das compras públicas para favorecer o desenvolvimento socioeconômico das micro e pequenas empresas

No que se refere ao tema do uso do Poder de Compras Público como ferramenta apta a desenvolver políticas públicas através do favorecimento das micro e pequenas empresas, cumpre transcrever a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2008) ao, a saber:

Em algumas palavras, o pregoeiro e a Comissão de licitação têm ao seu alcance a possibilidade, ainda pouco explorada no Brasil, de utilizar o procedimento licitatório também como fonte geradora de emprego e renda para a sociedade.

Essa possibilidade é o que se chama tecnicamente de uso de poder das compras governamentais.

O poder de compra da entidade é uma ferramenta apta a:

- desenvolver políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local;
- potencializar a economia da região, auxiliando-a a aumentar a competitividade industrial e tecnológica;
- estimular as empresas locais a melhorar a qualidade dos bens, serviços e obras; e
- incentivar a formação de parcerias e arranjos produtivos, com crescentes ganhos para a economia e o desenvolvimento locais.

Na verdade, além da sua função básica de suprir a administração pública com bens e serviços, o processo de contratação pelo poder público pode ser uma estratégia de políticas voltadas para o desenvolvimento econômico sustentável, para a geração de emprego e renda e para erradicação da pobreza e das desigualdades sociais. (FERNANDES, 2008, pgs. 13-14)

Nessa perspectiva, e considerando-se a divisão da função das compras públicas entre primária e secundária, explicitada em capítulo anterior, sendo a função secundária referente à intervenção do governo para promover determinados resultados desejáveis, verifica-se que as compras governamentais seriam utilizadas como um vetor para fomentar a política de desenvolvimento das empresas de menor capital por garantir-lhes mercado, seja através da compra dos produtos por elas ordinariamente comercializados, seja por meio da demanda de produtos inovadores cuja criação seria prejudicada pela restrição de capital ou mesmo pelo desinteresse momentâneo do mercado. Ademais, a contratação com a Administração Pública gera às micro e pequenas empresas credibilidade junto ao mercado, certeza de pagamento e demanda estável e previsível.

Como visto no tópico “Problemas Enfrentados pelas ME e EPP nas Licitações Públicas”, as evidências apontam falhas de mercado que influenciam na participação de empresas menores nas compras governamentais, incluindo a restrição de capital e de pessoal, o que poderia justificar a intervenção do Estado para beneficiar as MPEs nos processos de compras públicas.

Além disso, revela-se vantajosa ao Poder Público a facilitação da participação de micro e pequenas empresas nas compras públicas ao permitir às entidades adjudicantes alargar consideravelmente a sua potencial base de fornecedores e beneficiar de uma maior concorrência nos contratos públicos. Vale dizer que o estímulo à concorrência, aumentando-se o número de empresas participantes nas licitações públicas reduz consideravelmente o risco de conluio entre as empresas licitantes, prevenindo a concertação de preços mais elevados ou produtos de qualidade inferior a serem ofertados à Administração Pública (OCDE, 2009). Nesses termos, o estímulo à participação dos pequenos negócios, por prevenir o ajuste de preço entre os licitantes, poderia repercutir em economia ao erário.

Fernandes (2018) defende que o papel das microempresas e empresas de pequeno porte como importante fator para o crescimento já teria sido absorvido pela experiência internacional e indicaria a necessidade da utilização do poder de compra pelo poder público para incentivar o crescimento e estabilização das MPEs. De acordo com as experiências internacionais relatadas nos capítulos anteriores, verifica-se que assiste razão ao autor sobre o crescimento de uma consciência dos governantes sobre a importância de uso das aquisições governamentais para estimular o desenvolvimento dos pequenos negócios.

Vale dizer que, a julgar pelos instrumentos legais previstos na legislação pátria referente às compras públicas, em cotejo com as possibilidades de intervenção estatal em favor das pequenas empresas elencadas no estudo desenvolvido pelo Banco Mundial,

explicitadas anteriormente, o Brasil possui diversos institutos que auxiliam no favorecimento das empresas de menor porte, indo ao encontro das diretivas internacionais e demonstrando considerável avanço quanto à aplicação desse tema.

Contudo, não há consenso sobre a vantajosidade dessa política no meio acadêmico, muitos estudiosos defendem que tal prática, em alguns casos, poderia ser nociva aos objetivos dos certames licitatórios, como exemplifica o posicionamento a seguir:

Em nossa opinião, seria melhor que o tratamento diferenciado disposto pela LC 123/2006 atuasse em outros ramos da ordem econômica, não envolvendo as contratações públicas.

Poderiam ser admitidos tratamentos tributários e comerciais diferenciados, como, aliás, previu a novel legislação. Transferir o ônus de tais beneficiamentos para as contratações públicas (em detrimento da competitividade e da busca da melhor oferta) significa ampliar os gastos do erário em virtude do conseqüente aumento do valor das propostas, o que repercute na maior necessidade de financiamento dos custos estatais pela sociedade, ampliando a já elevadíssima carga tributária. Por isso, tais soluções devem abandonar o espírito demagógico e populista para se fundamentar em estudos econômicos e científicos, que tratem o assunto nos limites específico de suas necessidades, com razoabilidade. (TORRES, 2021, p. 1205)

O texto retrotranscrito, ainda que imbuído de crítica explícita ao uso de instrumentos de favorecimento das micro e pequenas empresas em licitações públicas, defende claramente a fundamentação das decisões governamentais em estudos que possam identificar o melhor tratamento a essas empresas sem que isso implique em custos desarrazoados aos demais, o que se mostra um posicionamento bastante ponderado e, nesse sentido, há que se defender o aprimoramento das pesquisas sobre o tema

Por oportuno, necessário mencionar o importante estudo conduzido por Araújo Júnior (2018) sobre a adoção de instrumentos que favorecem as micro e pequenas empresas nas compras públicas. Ao analisar as preferências de preço, o autor concluiu que a consequência da aplicação desse instituto poderia ser positiva para a economia pública, se considerado que as empresas de maior porte são forçadas a ofertar um menor preço, mas poderia também ser negativa, uma vez que pode fazer as empresas de alto custo elevarem seus custos se a assimetria de preços entre as empresas de menor e de maior porte não atingir o valor que caracterize o limite legalmente estabelecido. Em exame ao instituto da subcontratação, o autor afirma que os efeitos da subcontratação dependerão de se os ganhos de eficiência que a subcontratação produzirá compensarão eventuais custos de mudanças contratuais em um contexto de contratos incompletos e de informação assimétrica entre contratantes e contratados.

Igualmente relevante para a temática em estudo foi o trabalho conduzido por Ferraz, Finan e Szerman (2015), que se dedicou a avaliar se a demanda por produtos de uma empresa a partir de contratações públicas afetaria o crescimento da empresa contratada. As

evidências coletadas pelos autores demonstrou que as empresas que mais se sagraram vencedoras em contratações públicas, ainda que recentes, experimentaram aumentos significativos no crescimento que persistiram muito além da duração do contrato, a que os autores atribuem a um aprendizado sobre a demanda dos produtos da empresa. Contudo, como explicação alternativa para esse crescimento, os autores consideram que a conquista de contratos públicos funcionaria como um choque de liquidez para a empresa, o que beneficiaria sobretudo às empresas mais jovens.

Sobre o eventual aumento de gasto público em razão da utilização de instrumentos legais que favorecem a seleção de micro e pequenas empresas nas contratações públicas, cita-se o estudo conduzido pelo TCU, explicitado no tópico anterior, o qual, ao fim, foi inconclusivo sobre essa possibilidade (Acórdão 892/2020, p. 20). Trata-se de posicionamento anteriormente defendido por Araújo Júnior ao analisar pesquisas sobre o tema, *in verbis*:

Como conclusões gerais, afirma-se que não há suporte na literatura teórica e empírica para afirmar que políticas consideradas distorcivas, como preferência de preço e cota exclusiva, prejudicam excessivamente a eficiência do gasto público. Quando as políticas efetivamente estimulam a entrada de novas firmas e a competição intra e entre grupos de empresas, os custos de contratação do governo podem cair. (ARAÚJO JÚNIOR, 2018, p.41)

Um ponto dessa temática que merece estudos mais aprofundados, por exemplo, é sobre os critérios legalmente adotados para verificar a capacidade de a empresa honrar com o compromisso do contrato e se esses seriam, de fato, eficazes, e quais seriam as garantias mais adequadas para inibir a seleção adversa.

Assim, há que se enaltecer a necessidade de que sejam realizados mais estudos sobre o tema e que os governantes, por seu turno, atentem-se a criar um ambiente favorável para o pesquisador, uma vez que a produção científica é essencial para a formulação das políticas públicas baseadas em evidências.

Vale dizer que a avaliação de políticas públicas no Brasil, embora seja de evidente importância para a tomada de decisão com efetividade pelos gestores públicos, contribuindo para a verificação da solução mais adequada para um problema dentre as alternativas possíveis e reduzindo o gasto da ação governamental, ainda não é uma prática utilizada na intensidade que deveria possuir, em razão da dificuldade decorrente da complexidade das metodologias de avaliação e pelo desinteresse e desconfiança por parte dos formuladores de políticas públicas e dos próprios gestores dos programas, os quais entendem que o resultado da avaliação pode se transformar em críticas dos supervisores ou da sociedade para com o governo (PREMOLI; CIRINO, 2014, p. 279).

Importa pontuar, ainda, que, ainda que se prestem a um valioso estudo empírico sobre o tema, a pretensão de uma comparação internacional, como visto, revela-se falha ante a diversidade das realidades socioeconômicas internacionais e até mesmo em razão da incompatibilidade de conceitos entre os diversos países que adotam esse instrumento sobre quais seriam os pequenos negócios a serem abrangidos por essa política e a própria classificação desses.

Importante relatar, também, o grande obstáculo para o exame sobre a efetividade dos instrumentos de fomento às MEs e EPPs nas licitações públicas brasileiras, empecilho esse que impacta também a avaliação de diversas outras políticas públicas no Brasil, que é a ausência de informações confiáveis e disponíveis sobre o tema ou mesmo de uma compilação dos dados existentes que permita um estudo mais aprofundado (PREMOLI; CIRINO, 2014, pgs. 279-280).

É certo que tanto o alto custo de produção do dado quanto a disponibilização desorganizada de informações são bastante nocivos ao estudo avaliativo, sendo recomendável que os executores das políticas públicas se encarreguem de disponibilizar informações confiáveis criadas a partir da execução daquelas. E, no caso das licitações públicas com benefícios para MEs e EPPs, como relatado no estudo realizado pelo TCU, observou-se tanto a escassez de dados quanto problemas nas informações disponibilizadas nas fontes oficiais, como falta de padronização dos objetos contratados.

Assim, apesar da robusta participação das micro e pequenas empresas na formação da renda nacional e das recorrentes recomendações internacionais para que os governos incentivem as participações das ME e EPP nas compras públicas, pouco ainda se sabe sobre a eficácia dessas políticas em atingir seus objetivos no contexto nacional, especialmente em razão da ausência de dados, fator bastante limitante para realizar tais avaliações.

Nesse contexto, revela-se bastante valiosa a contribuição do estudo desenvolvido no processo TC 036.346/2019-5, o qual vai ao encontro da recomendação posta pela OCDE na publicação Recomendação do Conselho em Matéria de Contratos Públicos de que os governantes se utilizem de uma metodologia de avaliação de impacto adequada para medir a eficácia da contratação pública na concretização de objetivos secundários da política (OCDE, 2015, fl. 09).

Sob esse prisma, a perspectiva de que haveria impactos positivos na utilização dos instrumentos de favorecimento da contratação dos pequenos negócios nas licitações públicas relatados neste estudo, como a distribuição de renda para as empresas menores em momentos

de crise econômica, não devem impedir o exame necessário e periódico dos resultados da utilização da função secundária do sistema de contratação pública. Assim, a política de compras públicas deve ser mensurada em suas vantagens e custos dessa utilização, tanto no custo-benefício ao erário no que se refere aos contratos firmados em licitações que se utilizem dessa política quanto no resultado pretendido pela persecução dos objetivos secundários das compras públicas.

Ressalte-se que mesmo o TCU, no relatório produzido no processo TC 036.346/2019-5, que entendeu pelo custo-benefício positivo dessa política a partir dos instrumentos analisados, fez diversas advertências sobre a ausência de dados disponíveis para avaliar o tema, bem como, no desenvolvimento do estudo, afirmou que, por não haver uma definição do método avaliativo, os métodos empregados na análise conduziram a resultados divergentes entre si (TCU, Acórdão 892/2020, p. 20).

Trata-se de entendimento compartilhado por Ferraz, Finan e Szerman (2015), consoante trecho adiante colacionado:

As compras governamentais são usadas pelo mundo como uma ferramenta para promover a atividade econômica, aumentar a empregabilidade e estimular a inovação. Há um debate, no entanto, sobre quão eficazes essas políticas são. (...) A literatura empírica existente oferece poucas contribuições a essa questão. Enquanto há uma ampla literatura medindo os efeitos agregados das compras governamentais, faltam evidências sobre como essas intervenções afetam o comportamento das empresas em um nível micro. (FERRAZ; FINAN; SZERMAN, 2015, p.1, tradução livre.)

Assim, ainda há muito o que evoluir no estudo aprofundado dessa política, especialmente em seus instrumentos de avaliação, embora passos importantes tenham sido tomados nessa direção, como a padronização de objetos a serem contratados e a integração de alguns sistemas para facilitar o uso, a disponibilidade e a mensuração das informações.

Ante o exposto, conclui-se que a utilização da denominada função secundária das compras governamentais é uma realidade tanto no Brasil quanto em diversos outros países, como demonstrado neste estudo, mas é preciso incentivar a condução de estudos mais numerosos e aprofundados no cenário nacional que possam subsidiar a tomada de decisões pelos governantes, considerando o custo-benefício dos instrumentos que a compõem e quais objetivos específicos seriam melhor solucionados por essa forma de estímulo frente a outras possibilidades.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao examinar o que seria o “poder de compras público” e a função secundária das compras públicas, compreendeu-se que aquele seria o impacto das compras governamentais e a possibilidade de influência do Poder Público no mercado em razão do volume de suas aquisições, ao passo que a função secundária das compras públicas permitiria ao formulador de políticas públicas incentivar e fortalecer cenários desejáveis a partir do impacto desse poder de compra público.

Nesse contexto, e tendo em vista que o foco desta dissertação foi analisar a política pública de fomento às MEs e EPPs através das compras públicas, necessário pontuar que as evidências analisadas neste estudo permitiram concluir que, dentre resultados observados a partir do estímulo à participação das MPEs nas licitações públicas, nota-se a promoção do aumento do capital de giro aos pequenos negócios, o incremento à experiência e à credibilidade dessas empresas e a garantia de contratação e receita em momentos de instabilidade econômica, nos quais os pequenos empreendimentos, os quais sofrem com escassez de recursos financeiros, humanos, entre outros, estão ainda mais vulneráveis.

Ademais, verificou-se que o favorecimento aos pequenos negócios promove o aumento da concorrência nos certames públicos e, em consequência, a redução dos casos de conluio entre os licitantes, repercutindo em produtos de maior qualidade e em preços menores a serem ofertados à Administração Pública, o que, por seu turno, gera economia ao erário.

No que se refere à experiência internacional com o fomento dos pequenos negócios, verificou-se que há uma consciência crescente dos governantes mundiais sobre a importância de incentivar o fortalecimento e o desenvolvimento das micro e pequenas empresas, uma vez que esses empreendimentos são responsáveis por grande parte dos empregos, geram renda e ajudam a movimentar a economia local. Assim, foi possível observar a adoção, por diversos países, de iniciativas para fomentar esses empreendimentos, seja de forma individual ou através de cooperação entre nações, incluindo apoio financeiro, acesso à informação, simplificação de processos, além de vários dispositivos legais que favorecem a contratação de empresas menores.

Em relação aos instrumentos legais utilizados no Brasil para fomentar o desenvolvimento das micro e pequenas empresas através das licitações públicas, verificou-se a existência de diversas disposições normativas desenvolvidas com esse objetivo, dentre elas a subcontratação, a cota reservada, a licitação exclusiva, a autorização de consórcio, a divisão do objeto a ser licitado em lotes, dentre outras.

Vale ressaltar, ainda, que foi possível verificar que a evolução dos atos normativos pátrios que regem as contratações públicas resultou em muitos avanços no sentido de priorizar situações de maior vulnerabilidade, como, por exemplo, em questões ecológicas, como no caso das compras sustentáveis, ou mesmo para favorecer a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica, em concordância com uma tendência mundial do uso das contratações governamentais para estimular determinados cenários.

Quanto às conclusões apresentadas no processo TCU TC 036.346/2019-5, foi possível constatar que a utilização dos institutos que favorecem as micro e pequenas empresas nas contratações públicas pode equivaler a uma economia de recurso à Administração Pública, além de proporcionar, de fato, o crescimento das empresas mesmo após a contratação.

Não obstante, há que se ressaltar as limitações das pesquisas sobre essa temática, ocasionadas especialmente pela falta de dados disponíveis para a pesquisa, o que prejudica a necessária avaliação de efetividade dos meios empregados para se atingir aos fins almejados, que deve ser conduzida periodicamente pelos gestores para fomentar as decisões sobre a manutenção, a correção ou mesmo a exclusão de políticas públicas.

Dessarte, ainda que o tratamento favorecido às micro e pequenas empresas seja uma determinação constitucional e que o estudo conduzido pelo Tribunal de Contas aponte para um impacto financeiro baixo dessa política frente aos benefícios dela decorrente, é imprescindível que sejam realizadas mais análises, de maior abrangência e mais aprofundadas sobre o tema, para que a política de incentivo às ME/EPP possa ser implementada, em suas ações, com o máximo de eficácia para os seus fins e com o menor custo possível para os cofres públicos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Marcus Pinto. **Direitos Sociais**: Entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano. Direitos Humanos: histórico e contemporaneidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

ANASTASIA, ; PIRES . O papel do federalismo na execução das políticas públicas: Impactos na distribuição de receita pública e nas responsabilidades dos entes federados. *In*: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo. **Políticas públicas no Brasil**: uma abordagem institucional. São Paulo: Saraiva, 2017.

ARAÚJO JÚNIOR, Ignácio Tavares de. **Análise comparada sobre medidas de favorecimento de micro e pequenas empresas (MPEs) em compras públicas com avaliação de eficácia e identificação de melhores práticas**. Brasília: Ipea, 2018.

BRASIL. **Acordo de Livre Comércio entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile**, 2018. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12314?tipoPesquisa=2&TipoAcordo=BL&TextoAcordo=OCDE>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 19 abr. 2021

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. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 18 julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 19 fev. 2019.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 19 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 961/2020**, de 06 de maio de 2021. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv961.htm. Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. **Conhecendo o Tribunal** / Tribunal de Contas da União. 8. ed. Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 892/2020** – Plenário. Brasília: TCU, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União.. **Acórdão 4143/2016** – 1ª Câmara. Brasília: TCU, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Jornada de compras públicas de inovação**. Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4ª ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública – Brasília: TCU, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Coronavírus**. O que pode ser feito pelo gestor público. Florianópolis: 2020. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Coronav%C3%ADrus%20-%20Perguntas%20e%20Respostas.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

BUSHE, Bernard. The causes and impact of business failure among small to micro and medium enterprises in South Africa. **Africa's Public Service Delivery and Performance Review**, v. 7, 2019

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas**: para além da economicidade. Brasília: Enap, 2019.

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 37, p. 969-992, set./out. 2003.

CSIS Briefs, July 7, 2021, **Supporting Small and Medium Enterprises in Sub-Saharan Africa through Blended Finance**. <https://www.csis.org/analysis/supporting-small-and-medium-enterprises-sub-saharan-africa-through-blended-finance>. Acesso em: 15 fev. 2021.

DAVIES, Huw T. O.; NUTLEY, Sandra M.; SMITH Peter C.. **What works?** Evidence-based policy and practice in public services. Bristol: Policy Press, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DILGER, Robert Jay; CILLUFFO, Anthony A.; BLACKFORD, R. Corinne. **Small Business Size Standards: A Historical Analysis of Contemporary Issues**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2022. p. 1. Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R40860.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **European code of best practices facilitating access by SMEs to public procurement contracts**. Bruxelas, 2008. Disponível em: https://www.ecec.net/fileadmin/user_upload/sme_code_of_best_practices_en1.pdf Acesso em: 15 fev. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions**. Bruxelas, 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0795:FIN:en:PDF> Acesso em: 15 fev. 2021.

EUROPEAN UNION. **SME needs analysis in public procurement**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Como comprar da micro e pequena empresa: o novo papel do comprador: preferência às micro e pequenas empresas: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a efetivação do tratamento diferenciado às MPE**. SEBRAE. Brasília: 2008.

FERRAZ, C.; FINAN, F.; SZERMAN, D. **Procuring firm growth: the effects of government purchases on firm dynamics**. National Bureau of Economic Research, 2015. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w21219>. Acesso em: 05 set. 2022.

FIUZA, Eduardo P. S. *et al.* **Compras públicas centralizadas em caso de emergência e calamidade pública**. Brasília: IPEA, 2020.

GERTLER, Paul J.; MARTÍNEZ, Sebastián; PREMAND, Patrick; RAWRINGS, Laura B.; VERMEERSCH, Christel J.. **Avaliação de impacto na prática**. 2. ed. Washington: Banco Mundial, 2018.

HOEKMAN, Bernard; TAS, Bedri Kamil Onur. Procurement Policy and SME Participation in Public Purchasing. **Small Business Economics** 58, 2022, p. 383-402. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11187-020-00414-z>. Acesso em: 01 jan. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Número 43. Brasília: IBGE, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Casa Civil da Presidência da República, **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex ante, volume 1. Brasília: Ipea, 2018.

KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; COUTO, Bruno Gontyjo do; NASCIMENTO, Maricilene Isaira Baia do; LINS, Rafael da Silva. **O que informa as políticas públicas**: survey sobre o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira. Brasília: Ipea, 2018.

LASSWELL, H.D. The emerging conception of the policy sciences. **Policy Sciences**, v. 1, p. 3-14, 1970.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

NERI, Marcelo. **Desigualdade de Impactos Trabalhistas na Pandemia**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações Públicas**. 2009. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/competition/44162082.pdf>. Acesso em: 05 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD integrity review of Brazil**: managing risks for a cleaner public service. OECD Public Governance Reviews. OCDE Publishing, 2012.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Preventing corruption in Public Procurement**. Brasil: OCDE, 2012. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-PublicProcurement-Brochure.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Policy Roundtables**: Conclusion and Corruption in Public Procurement. Brasil: OECD, 2010. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/46235399.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatório Econômico Brasil** - fevereiro de 2018. Brasil: OECD, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/eco/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-surveyoverview-Portuguese.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation**. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/reforming-public-procurement_1de41738-en#page4. Acesso em: 19 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits**, OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264307476-en>. Acesso em: 20 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho em Matéria de Contratos Públicos**. 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-conselho-contratos.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Financing SMEs and Entrepreneurs 2022: An OECD Scoreboard**, OECD Publishing, Paris, 2022. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/a3891ad8-en/index.html?itemId=/content/component/a3891ad8-en#section-d1e192213>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo**. New York: PNUD, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/Va0OGY>. Acesso em: 11 jan 2023.

PALOTTI, Pedro *et al.* A produção de Políticas Públicas mas bem informadas no Executivo Federal e o PDRAE: um olhar sobre estruturas organizacionais e suas competências. *In: Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. Brasília: Ipea, 2020.

PARK, Christine Seung Hee; SANTOS, Marina Jacob Lopes da Silva. Políticas Públicas e o poder de compra governamental: geração de externalidades positivas em gastos públicos. *In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI*, 23, 2014. João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: COPEDI, 2014. Disponível em: <HTTP://publicadireito.com.br/artigos/?cod=9ff3e121444c4d8c>. Acesso em: 20 jan. 2021.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBEs): delimitando o problema conceitual**. Brasília: Ipea, 2020.

PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL. **Catálogo Eletrônico de Padronização apresenta o primeiro item padronizado para contratação de órgãos públicos**. 13 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/noticias/catalogo-eletronico-de-padronizacao-apresenta-o-primeiro-item-padronizado-para-contratacao-de-orgaos-publicos>. Acesso em: 20 fev. 2023.

PORTAL COMPRAS. Plano Anual de Compras será lançado amanhã (8). **Portal Compras**, 07 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.portalcompras.ce.gov.br/2022/06/07/ampliar-aquisicoes-2/>. Acesso em: 19 fev. 2023.

PORTAL DA INDÚSTRIA. “Qual a definição de micro e pequena empresa?”. **Portal da Indústria**. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/micro-e-pequena-empresa/#:~:text=Pequena%20empresa%3A%20empresa%20que%20t%C3%Aam,a%2099%20pessoas%20na%20ind%C3%BAstria>. Acesso em: 02 fev. 2022.

PORTO, Antônio J. Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. **Direito e Economia: diálogos**. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

PREMOLI, M. V.; CIRINO, J. F. (2022). **Avaliação de Processo em Políticas e Programas Públicos**: O caso do programa de microcrédito NOSSOCRÉDITO - ES. Planejamento E Políticas Públicas, (42). Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/303. Acesso em: 23 jan. 2023.

RIBEIRO, Cássio Garcia. *et al.* **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006 – 2017)**: mensuração e análise. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 1990. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2476.pdf. Acesso em: 19 fev. 2021.

SALGADO, R. J.S.F. **Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): a trajetória de operacionalização do PAA institucional na Universidade Federal de Viçosa-MG**. 142f. 2016. Dissertação de Mestrado em Administração – Universidade Federal de Viçosa. 2016. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/8669/1/texto%20completo.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Participação das MPE nas compras públicas cresceu 93% nos últimos três anos**. Brasília: Sebrae, 2022. Disponível em: <https://agenciasebrae.com.br/brasil-empendedor/participacao-das-mpe-nas-compras-publicas-cresceu-93-nos-ultimos-tres-anos/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Perfil das Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte**. Brasília: Sebrae, 2018. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RO/Anexos/Perfil%20das%20ME%20e%20EPP%20-%202004%202018.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.

SANDERSON, I. Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. **Public Administration**, v. 80, n. 1, 1-22, 2002.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, M. J. L. ; PARK, C. S. H. . Direitos Sociais e Políticas Públicas III. Políticas Públicas e o Poder de Compra Governamental: Geração de Externalidades Positivas em Gastos Públicos. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 1., Florianópolis, **Anais...** CONPEDI, 2014, v. 1, p. 472-496.

SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. S. et al. (org.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora, São Luís, MA: GAEPP, 2008. p. 89-177.

SQUEF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

SEGUN, Tolu; CARDWELL, Joe; HUGILL, Johnny. **GLOBAL SME PROCUREMENT BENCHMARK**. Mastercard. 2022.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de licitações públicas comentadas**. 11. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Contract, asset and procurement management: user guide**. New York: UNDP, Jan. 2006.

VASCONCELOS, O.; PINTO, F. A Política Pública de Compras Sustentáveis no Governo do Ceará. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, v. 6, n. 17, p. 125-157, 4 ago. 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Adas, 2005.

WEDY, Ana Paula Martini Tremarin. **Análise do custo benefício como procedimento de avaliação dos impactos das decisões públicas**. 2016. Dissertação (mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

WORLD BANK. **Small and Medium Enterprises (SMEs) Finance, Improving SMEs' access to finance and finding innovative solutions to unlock sources of capital**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/smefinance>. Acesso em: 12 fev. 2022.

ZAGO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.