

As Contratações Públicas e a Concessão do Tratamento Privilegiado e Favorecido às Micro e Pequenas Empresas nos Certames Licitatórios do Município de Salinas/MG

Public Contracts and the Granting of Privileged Treatment and Favored at Micro and Small Enterprises in Bidding Processes the City of Salinas/MG

Marconi dos Santos Miranda¹

Lucineia Lopes Bahia Ribeiro²

Maxwel Gomes dos Santos³

Sandra Melo dos Reis⁴

Sidnei Pereira da Silva⁵

RESUMO

O presente trabalho objetivou analisar as contratações públicas e a concessão do tratamento privilegiado e favorecido às micro e pequenas empresas nos certames licitatórios do Município de Salinas/MG. Para atingir o objetivo proposto, realizou-se uma pesquisa descritiva, bibliográfica, documental e de campo. Foram analisados todos os processos licitatórios realizados pelo Município de Salinas/MG no período de 2011 a 2013, aplicaram-se questionários ao chefe do Setor de Licitações e Compras e aos secretários municipais de Planejamento, Gestão e Fazenda e de Desenvolvimento Econômico e Turismo, ambos do Município de Salinas/MG. Ademais, aplicaram-se questionários aos gestores das ME e EPP beneficiadas nas licitações realizadas pelo Município de Salinas/MG no período pesquisado.

¹ Especialista em Contabilidade, Perícia e Auditoria pela Universidade Pitágoras Unopar. Contador do Município de Salinas/MG. Rua Pedra Azul, 1100, Casa 01, Casa Blanca, CEP 39560-000, Salinas/MG. marconi.santos@hotmail.com

² Mestre em Administração pela Faculdade Pedro Leopoldo. Docente do Departamento de Ciências Contábeis da UNIMONTES. Rua Interna, 70, Jardim Liberdade, 39408-364, Montes Claros/MG. llrbahia@hotmail.com

³ Especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pelo Centro Universitário Claretiano de Batatais. Docente do Departamento de Direito Privado da UNIMONTES. Rua Belo Horizonte, 233, Raquel, CEP 39560-000, Salinas/MG. maxweladv@ig.com.br

⁴ Doutora em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG/Cedeplar. Docente do Departamento de Ciências Contábeis da UNIMONTES. Rua São Romão, 38, Alto São João, CEP 39400-298, Montes Claros/MG. sandramrmoc@hotmail.com

⁵ Especialista em Gestão Contábil e Controladoria Empresarial pela Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES. Docente do Departamento de Ciências Contábeis da UNIMONTES. Rua Mato Grosso do Sul, 220, Belvedere, CEP 39560-000, Salinas/MG. sidneisi@yahoo.com.br
RAGC, v.5, n.21, p.01-16/2017

Como fundamentação teórica, trataram-se dos aspectos gerais acerca da Administração Pública, dos certames licitatórios, do Estatuto Nacional da Micro e Pequena Empresa e das mudanças introduzidas pela LC nº 123/06 nas licitações públicas. Percebeu-se que as micro e pequenas empresas muito tem se beneficiado com o tratamento diferenciado, considerado que um percentual significativo dessas empresas teve o seu resultado econômico-financeiro impactado positivamente em virtude da participação em certames licitatórios. Quanto às contribuições geradas ao Município de Salinas/MG, constatou-se que a Administração local, apesar de ainda não haver regulamentado os benefícios previstos às ME e EPP nas licitações, tem se beneficiado com fatores voltados à efetivação de políticas públicas alusivas ao acesso dessas empresas no sistema de aquisições governamentais.

Palavras-chave: Licitações públicas. Microempresa. Empresa de Pequeno Porte.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the public procurement and the granting of preferential treatment and favored to micro and small companies in bidding processes the City of Salinas/MG. To achieve this purpose, was held a descriptive survey, bibliographic, documentary and the field research. Was analysed all the bidding process conducted by the City of Salinas/MG in 2011 to 2013, was applied questionnaires to the head of the Purchase and Bids sector and to the municipal secretaries of Planning, Management and Finance and of Economic Development and Tourism, both the City of Salinas/MG In addition, was applied questionnaires to the managers of ME and EPP benefited in bids conducted by the City of Salinas/MG in the period surveyed. As theoretical foundation, this was the general aspects concerning the Public Administration, the bidding contests, the National Micro and Small Business Statute and changes introduced by LC No. 123/06 for public bids. It was noticed that the micro and small companies has benefited greatly with the different treatment, considered that a significant percentage of these companies had its economic and financial results impacted positively by participating in bidding processes. As for contributions generated by the municipality of Salinas/MG, it was found that the local government, despite still not be regulated the anticipated benefits to ME and EPP in biddings, has benefited with factors focused on execution of public policies related to access of these companies in the government acquisitions system.

Keywords: Public Procurement. Microenterprise. Company Small Porte.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 prevê que a finalidade da ordem econômica, edificada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, é assegurar existência digna a todos, em conformidade com os ditames da justiça social, observados diversos princípios, dentre os quais consta o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob a égide da legislação brasileira e que tenham sua sede e administração no País (BRASIL, 1988).

Por conseguinte, o art. 179 do texto constitucional apresenta um reforço ao prescrever que será dispensado tratamento jurídico diferenciado às Microempresas – ME e Empresas de Pequeno Porte – EPP em todas as esferas de governo, com o intuito de incentivá-las pela

simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou até mesmo pela abolição ou redução destas mediante a lei (BRASIL, 1988).

O tratamento diferenciado às ME e EPP tem sua origem nos Estados Unidos da América – EUA. Durante a Segunda Guerra Mundial as pequenas empresas dos EUA ficaram sem condições de competir com as grandes indústrias que se voltavam para o mercado da guerra. Foram implementadas políticas públicas com vistas a fomentar a participação dos pequenos empreendimentos no sistema de aquisições públicas. A legislação norte americana serviu de protótipo para o legislador brasileiro no que diz respeito à consolidação do tema nos instrumentos legais do Brasil (LIMA, 2008 e VALLE, 2010). Esse tema foi garantido pelo Estado por intermédio da Lei Complementar – LC nº 123/06.

No Município de Salinas/MG, objeto de estudo deste trabalho, foi promulgada a Lei Complementar nº 22/2011, que instituiu o Estatuto Municipal da Micro e Pequena Empresa, com o objetivo de “estabelecer tratamentos legais, de caráter diferenciado e favorecido, ao desenvolvimento do empreendedorismo de micro e pequeno porte como um dos instrumentos propulsores do desenvolvimento econômico e social municipal” (SALINAS, 2011).

Em virtude destas considerações, emerge o seguinte questionamento: quais as contribuições que o tratamento privilegiado e favorecido concedido às ME e EPP nos certames licitatórios tem gerado ao Município de Salinas/MG e às empresas beneficiadas?

Tendo em vista a relevância desse tratamento diferenciado e as possíveis implicações a que estão sujeitos o sistema licitatório e a estrutura das ME e EPP, este estudo buscou analisar as contratações públicas e a concessão do tratamento privilegiado e favorecido às micro e pequenas empresas nos certames licitatórios do Município de Salinas/MG.

Especificamente, objetivou-se identificar a aplicação do tratamento diferenciado às ME e EPP nas licitações públicas realizadas pelo Município de Salinas/MG no período de 2011 a 2013, identificar como a LC nº 123/06 está sendo aplicada nas licitações públicas deste Município, identificar se houve implicações ao resultado econômico-financeiro para o Município de Salinas/MG e para as ME e EPP em virtude da aplicação do tratamento diferenciado nos certames licitatórios, identificar a percepção dos gestores das ME e EPP beneficiadas acerca dos impactos do tratamento diferenciado e verificar a percepção da Administração Pública do Município de Salinas/MG acerca do tratamento diferenciado conferido às ME e EPP.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Licitações públicas: conceituação e modalidades

Meirelles (1981) salienta que nos Estados medievais da Europa usava-se o sistema chamado “vela e pregão”, em que se apregoava a obra desejada, e, enquanto ardia uma vela, os construtores interessados no processo ofertavam seus lances. No momento em que a chama se apagava, a obra era adjudicada a quem houvesse oferecido o valor mais vantajoso.

Justen Filho (2007) enfatiza que, como regra geral, a contratação administrativa é um instrumento que o Estado faz uso para obter uma prestação apta a atender as necessidades sociais.

Para que essa contratação seja obtida, a Administração Pública promove o processo licitatório, que é norteado pela busca da maior vantagem possível, isto é, à obtenção do menor valor a ser pago e da maior qualidade na prestação dos serviços ou dos bens a adquirir.

Conforme prevê o art. 22 da Lei nº 8.666/93, são modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (BRASIL, 1993). A Lei nº 10.520/02 instituiu nova modalidade de licitação denominada pregão (BRASIL, 2002).

2.2 O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte

Ao instituir o Estatuto Nacional da ME e EPP, a LC nº 123/06 fixou uma gama de normas gerais que se aplicam a todos os Poderes de Estado e a todos os níveis político-administrativos da República. Essa lei trouxe significativas inovações no campo do Direito Tributário, do Direito do Trabalho, do Direito Previdenciário, do acesso ao crédito, à tecnologia, ao associativismo e, fundamentalmente, como objeto de estudo da presente pesquisa, do tratamento diferenciado e favorecido no acesso ao mercado das aquisições públicas (MAMEDE *et al.*, 2007).

2.2.1 Microempresa e Empresa de Pequeno Porte: definições

Conforme dispõe o art. 3º da LC nº 123/06, consideram-se ME ou EPP o empresário e a sociedade empresária, desde que registrados no Registro de Empresas Mercantis, e a sociedade simples, devidamente registrada no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, desde que sua receita bruta seja igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) para as ME e superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais), em se tratando de EPP (BRASIL, 2006).

Nesse contexto de definições, cabe aqui destacar a figura do Microempreendedor Individual – MEI, que segundo a LC 123/06 diz respeito ao empresário individual que aufera receita bruta anual de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais). Estende-se ao MEI o tratamento diferenciado concedido às ME e EPP nos processos de contratações públicas.

2.3 As mudanças introduzidas pela Lei Complementar nº 123/06 nas licitações públicas

Com o advento da LC nº 123/06 várias alterações nas normas alusivas aos certames licitatórios foram introduzidas na legislação, isto porque a referida lei trouxe à tona privilégios aplicáveis às ME e EPP quanto ao acesso ao mercado governamental.

O tratamento diferenciado a ser aplicado nas licitações públicas está consagrado no Capítulo V da LC nº 123/06, que regula o acesso aos mercados por parte das empresas enquadradas. Os privilégios estão contemplados nos artigos 42 ao 49 da lei em questão, que inovou potencialmente o processo licitatório.

Santana e Guimarães (2009) compreendem que o tratamento diferenciado não deverá ir além dos elementos necessários para extinguir as diferenças entre pequenas e grandes empresas, sob pena de se ferir o princípio constitucional da isonomia.

2.3.1 A regularidade fiscal *a posteriori*

A LC 123/06 estabelece, nos termos do art. 42, que a comprovação da regularidade fiscal das ME e EPP será exigida somente para efeito de assinatura do contrato, quando essas empresas lograrem êxito em certames licitatórios (BRASIL, 2006).

Ainda a respeito dessa espécie de privilégio, os §§ 1º e 2º do art. 39 do Estatuto Municipal da Micro e Pequena Empresa de Salinas/MG pressupõem que, em caso de haver qualquer restrição na fase comprobatória da regularidade fiscal, será concedido o prazo de cinco dias úteis para a regularização das pendências constatadas, podendo o prazo ser prorrogado por igual período a critério da Administração Pública (SALINAS, 2011).

2.3.2 O empate ficto

Em caso de empate quando da apresentação das propostas, a legislação brasileira determina que a contratação seja realizada a favor das micro e pequenas empresas.

O Estatuto Nacional da ME e da EPP prevê que “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”

(BRASIL, 2006, art. 44, § 1º). Para a modalidade pregão, a LC 123/06 estabelece tratamento diferente, dispondo que o intervalo percentual para que as propostas sejam consideradas empatadas consiste em 5% (cinco por cento) ao melhor preço (BRASIL, 2006, art. 44, § 2º).

2.3.3 As licitações diferenciadas

Guimarães (2010) destaca que o apoio à comercialização das empresas locais se constitui uma política pública com maior potencial de retorno de curto, médio e longo prazo, sendo fator integrante desse apoio os programas de compras públicas.

Com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, bem como a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, o art. 47 da LC nº 123/06 prevê que nas contratações públicas, de todos os entes federativos, deverá ser dispensado tratamento diferenciado e favorecido às ME e EPP (BRASIL, 2006).

2.3.4 Licitações exclusivas para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

Para que se cumpra o que dispõe o previsto no art. 47 da LC nº 123/06, o Estatuto da ME e EPP disciplina que deverá ser realizado certame licitatório “destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)” (BRASIL, 2006, art. 48, I).

Lima (2008) faz alusão a um problema ocorrido nos EUA em virtude das licitações exclusivas, podendo o mesmo problema ser sofrido pelo Brasil. Grandes organizações utilizaram de pequenas empresas para fraudar essa norma, mediante a compra de cotas de capital ou a inserção de sócios “laranjas”, fato que não foi percebido pelo governo.

2.3.5 Subcontratação compulsória de Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte

A obrigatoriedade de subcontratação de ME ou EPP é uma outra prerrogativa incorporada à legislação para materializar o disposto no art. 47 da LC 123/06. A matéria está inserida no art. 48 do Estatuto das ME e EPP, que prevê a realização de certame em que seja exigida a subcontratação de ME ou EPP, limitando-se a 30% (trinta por cento) ao total licitado.

2.3.6 Cota de até 25% do objeto para contratação de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte

Inspirado nas regras norte-americanas mais uma vez, o legislador brasileiro inseriu no rol de privilégios outro benefício aplicável às ME e EPP, tratando-se da realização de licitação com reserva de cota de 25% (vinte e cinco por cento) do objeto licitado para a contratação de ME ou EPP, conforme o art. 48, III, da LC 123/06.

3 METODOLOGIA

Quanto à natureza, esta pesquisa correspondeu a um trabalho científico original, e em se tratando dos objetivos, a pesquisa foi descritiva.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa foi bibliográfica e documental. No que tange ao objeto, a pesquisa foi bibliográfica e de campo.

Realizou-se o levantamento e análise das atas de todos os processos licitatórios realizados pela Administração Pública Municipal de Salinas/MG nos anos de 2011, 2012 e 2013, identificando a quantidade de licitantes participantes e a respectiva quantidade de ME e EPP. Na análise das atas, também foi possível detectar se houve tratamento favorecido às ME e EPP licitantes.

Além das atas, foram analisados os termos de adjudicação para que fossem colhidas informações relativas aos valores totais dos certames licitatórios e, nos processos em que houve a contratação de ME ou EPP, foram analisados todos os contratos individualmente e procedido ao cálculo do valor referente ao contrato celebrado com essas empresas. Foram analisados, aleatoriamente, alguns editais de licitação para identificar qual o prazo previsto para pagamento por parte da Administração Pública.

Foram analisados, também, os mapas de lance das licitações em que tiveram participações de ME ou EPP, com o intuito de se identificar se houve aplicação do tratamento diferenciado alusivo ao empate ficto.

Foram aplicados questionários pessoalmente aos secretários municipais de Planejamento, Gestão e Fazenda e de Desenvolvimento Econômico e Turismo de Salinas/MG, ao chefe do Setor de Licitações e Compras da Prefeitura do referido Município e aos gestores das ME e EPP beneficiadas pela LC nº 123/06 nas licitações realizadas pelo Município pesquisado no período em referência.

Os dados dos questionários foram coletados mediante utilização de formulários padronizados aplicados aos agentes públicos supramencionados e aos gestores supracitados. Para cada categoria de questionário foi aplicado formulário distinto. O questionário aplicado aos gestores das ME e EPP conteve uma pergunta discursiva e treze de múltipla escolha, disponibilizando aos respondentes a possibilidade de apresentar opiniões e relatar experiências.

No que tange à técnica de coleta de dados, foram aplicados 29 questionários estruturados às ME e EPP beneficiadas, tendo em vista que 04 ME/EPP foram beneficiadas em 02 certames. Dos 29 questionários aplicados, obteve-se o retorno de 18, que representa 62% do universo, o que possui uma representatividade expressiva, tendo em vista que, após diversas tentativas infrutíferas de contato, 04 ME/EPP não foram localizadas, o que representa 14% do universo.

Após a coleta dos dados, tanto dos obtidos mediante a análise documental quanto dos obtidos via aplicação de questionários, as informações foram alimentadas em planilhas eletrônicas, onde foi realizada a tabulação dessas informações, com a elaboração de gráficos e tabelas das variáveis encontradas no desenvolvimento da pesquisa.

Como limitação desta pesquisa, tem-se a discrepância de informações constantes da análise documental e de considerações feitas pela chefe do Setor de Licitações e Compras da Prefeitura de Salinas/MG, bem como de informações incompletas em algumas das atas da comissão de licitação. Ademais, tem-se o não retorno de questionário aplicado ao Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo de Salinas/MG, o qual informou que não poderia contribuir com o trabalho tendo em vista que as informações solicitadas eram de ordem técnica, e, em virtude de haver assumido a respectiva secretaria em um curto período de tempo, poderia inserir no questionário informações equívocas, optando, assim, por não responder.

4 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Análise documental das licitações realizadas pelo Município de Salinas/MG no período de 2011 a 2013

Constatou-se que foi realizado o montante de 598 (quinhentos e noventa e oito) processos licitatórios em todo o período, obtendo-se uma média de aproximadamente 199 (cento e noventa e nove) licitações anuais. Foi constatada a concessão do tratamento diferenciado em 6% dos certames licitatórios em todo o período pesquisado.

A quantidade de ME e EPP licitantes, nos anos de 2011 a 2013, foi de 831 (oitocentos e trinta e uma) empresas. Quanto à quantidade de certames em as ME e EPP integraram o rol de licitantes, foram identificados 384 (trezentos e oitenta e quatro) processos, representando 64% do total de licitações do período.

Identificou-se que o ano em que mais se contratou ME e EPP proporcionalmente ao total licitado foi em 2013, tendo em vista que os contratos celebrados com essas empresas representaram 66,87% do total de licitações. Em percentual aproximado, está o valor contratado com ME e EPP no ano de 2012, com 66,83%. Em 2011, apesar de no período pesquisado ser o ano em que o Município de Salinas/MG mais licitou, o valor contratado com ME e EPP representou 53,77% do total licitado, percentual inferior aos anos de 2012 e 2013.

Percebeu-se que, em relação ao total licitado anualmente, houve um aumento de 13,06% de contratação de ME e EPP em 2012 em relação ao contratado com essas empresas em 2011. Em 2013, constata-se um aumento de 0,04% de contratação de ME e EPP em relação a 2012, considerando o valor total licitado no ano. A média de contratação anual de ME e EPP no período foi de 62,49%.

Essa variável vai muito além dos valores apresentados, pois evidencia também o interesse e a busca pelo acesso ao mercado governamental por parte dos micro e pequenos empreendimentos, fator que poderá impulsionar o desenvolvimento das ME e EPP licitantes.

Embora não seja objeto de estudo do presente trabalho, presume-se que no ano de 2012 houve menos certames licitatórios em virtude de ser um ano eleitoral, fator que limita substancialmente a contratação por parte da Administração Pública.

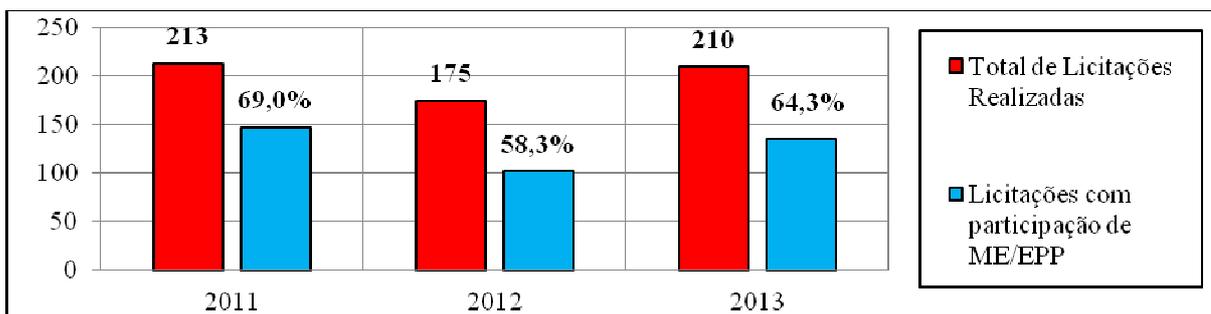


Gráfico 1 Comparação do total de licitações realizadas e a participação de ME/EPP

Fonte: Dados da pesquisa.

O gráfico 1 evidencia o total de licitações que foram realizadas no período de 2011 a 2013 e o percentual de processos em que foi constatada a participação de ME ou EPP.

A média de participação de ME e EPP em licitações no período foi de 63,9%, que corresponde ao montante de 384 (trezentos e oitenta e quatro) processos. De 2011 para 2012, houve uma redução de 10,7% de participação de ME e EPP em licitações em relação do total de processos. Já de 2012 para 2013 houve um aumento de 6,0% na participação de ME e EPP nas licitações públicas realizadas.

Destaca-se a participação de ME e EPP nos processos licitatórios realizados no Município de Salinas/MG no ano de 2011, o que põe à tona que a inserção no mercado governamental foi relativamente colimada pelos micro e pequenos empreendimentos.

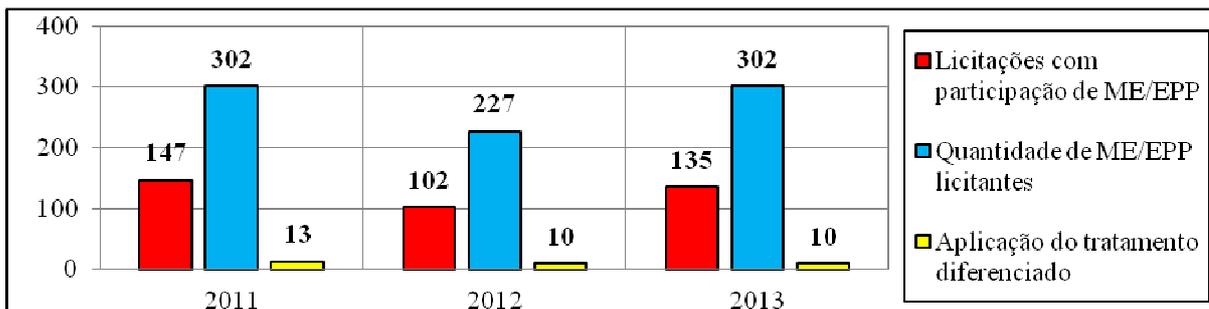


Gráfico 2 Comparativo das licitações públicas realizadas com participação de ME/EPP, da quantidade de ME/EPP licitantes e da aplicação do tratamento diferenciado

Fonte: Dados da pesquisa.

Em todo o período, constatou-se que o tratamento diferenciado às ME e EPP foi aplicado por 33 (trinta e três) vezes, representando 8,6% das licitações com participação dessas empresas. Em 2011, o percentual de licitações com a concessão de privilégios às ME e EPP foi de 8,8%, mas houve um aumento de 1,0%, chegando-se a 9,8% em 2012. Em seguida, houve uma redução de 2,4%, chegando-se a 7,4% de aplicação do tratamento diferenciado nas licitações com participação de ME e EPP realizadas no ano de 2013.

Essa diferenciação de tratamento concedido se refere à postergação da comprovação da regularidade fiscal, sendo o único privilégio concedido às ME e EPP identificado na análise documental.

As ME e EPP do município de Salinas/MG representam 55% das empresas beneficiadas, seguidas por 45% de ME e EPP de outras cidades, tais como: Belo Horizonte/MG, Sete Lagoas/MG, Almenara/MG, Alagoinhas/BA, Montes Claros/MG, Itaúna/MG, Rio Pardo de Minas/MG, Governador Valadares/MG e Lavras/MG.

4.2 A concessão de privilégios às Micro e Pequenas Empresas nos certames licitatórios da Administração Pública Municipal

Tendo em vista que o Núcleo de Licitações é centralizado, o tratamento diferenciado às ME e EPP nos certames licitatórios é aplicado por todos os órgãos da Administração Pública Municipal, conforme a chefe do setor de licitações e compras do Município de Salinas/MG. Esse tratamento concedido às ME e EPP são aplicados nas modalidades pregão, tomada de preços, concorrência e convite, no âmbito da Administração local.

Foi possível identificar que os benefícios relativos à realização de licitações exclusivas para ME e EPP e subcontratação compulsória de ME e EPP não foram aplicados durante o período pesquisado por ausência de regulamentação específica.

A chefe do setor de licitações e compras do município de Salinas/MG afirmou não haver quaisquer dificuldades em aplicar o tratamento diferenciado às ME e EPP nos certames licitatórios, mas mencionou que essas empresas possuem dúvidas acerca dos privilégios a elas dispensado. A dúvida encontrada por parte das ME e EPP diz respeito à documentação exigida no edital para participar de licitações públicas. Todavia, conforme a respondente, as ME e EPP buscam obter as informações necessárias junto à comissão de licitação para poderem se assegurar do tratamento diferenciado que a LC nº 123/06 prevê.

Quanto à seleção de propostas mais vantajosas, a respondente mencionou que a participação de ME e EPP nos processos licitatórios não possibilitou a escolha de melhores propostas para a Administração Pública Municipal.

Conforme demonstrado anteriormente, de todos os processos licitatórios realizados no período de 2011 a 2013, em apenas 6% houve aplicação do tratamento favorecido às ME e EPP. Questionada acerca dessa situação, a chefe do setor de Licitações e Compras da

Prefeitura de Salinas/MG afirmou que isso ocorre devido ao fato de um alto percentual das licitantes ser ME ou EPP.

4.3 Caracterização das empresas beneficiadas nos processos licitatórios do Município de Salinas/MG

Com vistas a fomentar a busca pela resposta a determinados objetivos específicos, questionou-se acerca do tempo de atividade das empresas beneficiadas nos processos licitatórios da Administração Pública Municipal, no período de 2011 a 2013.

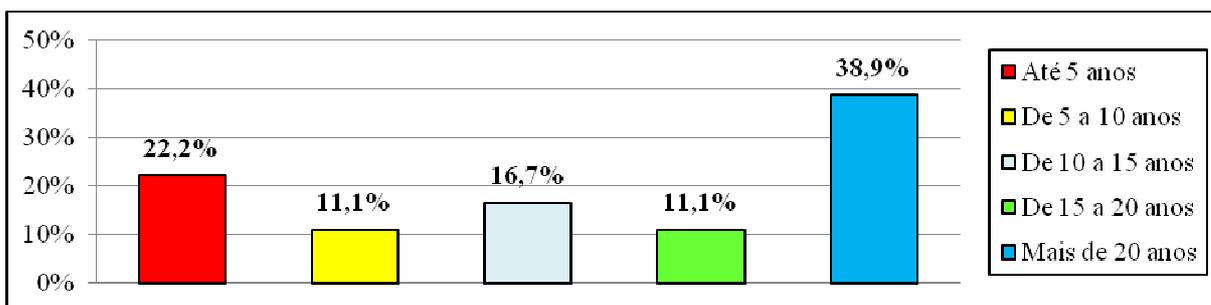


Gráfico 3 Tempo de atividade das empresas pesquisadas no mercado empresarial

Fonte: Dados da pesquisa.

Percebe-se que grande parcela (38,9%) das empresas está há mais de 20 anos em atividade, ou seja, são empresas consolidadas frente ao mercado empresarial.

Ademais, o fato de essas empresas estarem a mais tempo no mercado pode gerar certa credibilidade ao Município de Salinas/MG, pois empresas já consolidadas trazem mais segurança ao órgão contratante, oferecendo mais certeza de que o objeto do instrumento contratual será cumprido pelas ME e EPP que se saíram vencedoras em determinado certame licitatório.

4.4 Participação das empresas pesquisadas em licitações públicas

Procurou-se, mediante a pesquisa de campo, identificar a quanto tempo as ME e EPP beneficiadas pelo tratamento diferenciado participam de certames licitatórios com a Administração Pública.

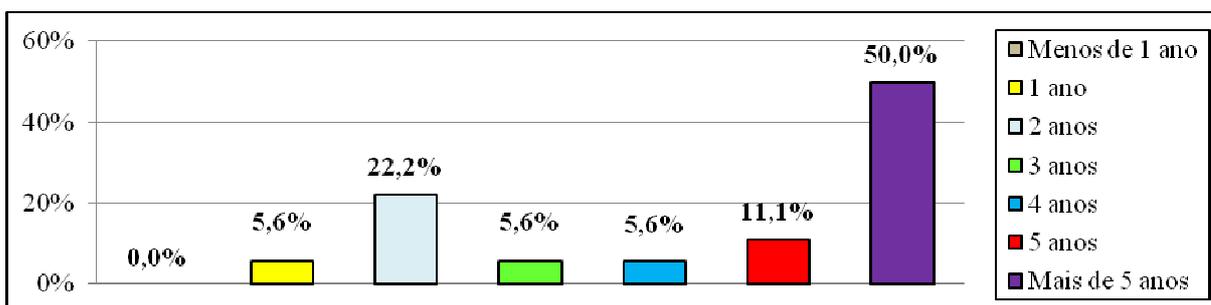


Gráfico 4 Tempo de participação em licitações públicas

Fonte: Dados da pesquisa.

Identificou-se que 50% das ME e EPP beneficiadas participam de licitações há mais de 5 anos, ou seja, presume-se que são empresas já com certa experiência quanto às aquisições públicas.

Percebe-se que a empresas que tem 1, 3 e 4 anos de participação em processos licitatórios representam o mesmo percentual (5,6%) e, juntas, representam 16,8% das empresas pesquisadas.

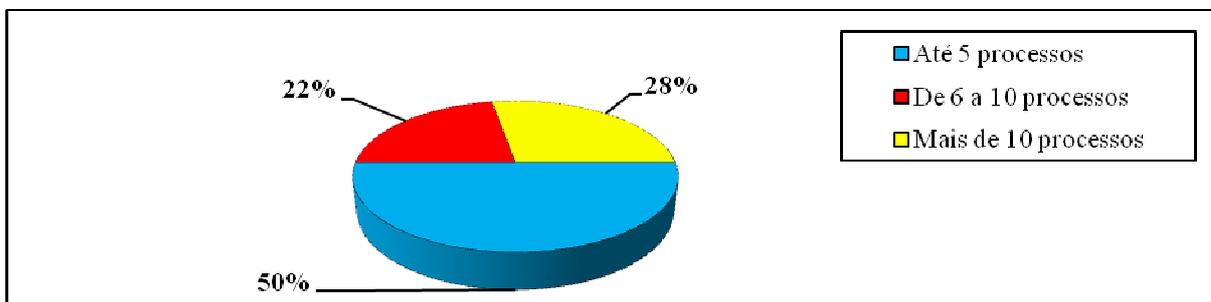


Gráfico 5 Participação anual em processos licitatórios

Fonte: Dados da pesquisa.

Notou-se que metade das empresas participa de até 5 (cinco) processos no ano, que corresponde a uma média de pouco mais de 2% da média geral de licitações realizadas anualmente. Em sequência, tem-se o percentual de 28% de ME e EPP que participam de mais de 10 (dez) processos anualmente e de 22% para essas empresas que participam de 6 (seis) a 10 (dez) licitações por ano. Somadas as duas últimas situações, tem-se o percentual de 50% das ME e EPP pesquisadas que, juntas, participam de mais de 6 certames licitatórios anuais.

4.5 As implicações das licitações públicas no resultado das Micro e Pequenas Empresas

Notou-se que metade das empresas pesquisadas participa de mais de 5 processos de licitação anualmente, fator que evidenciou o interesse das ME e EPP em firmar contratos com a Administração Pública.

Entretanto, podem ocorrer casos em que o fornecimento de bens ou serviços à Administração Pública não seja vantajoso, tendo em vista a existência de fatores negativos que desestimulam o resultado econômico/financeiro das ME ou EPP licitantes.

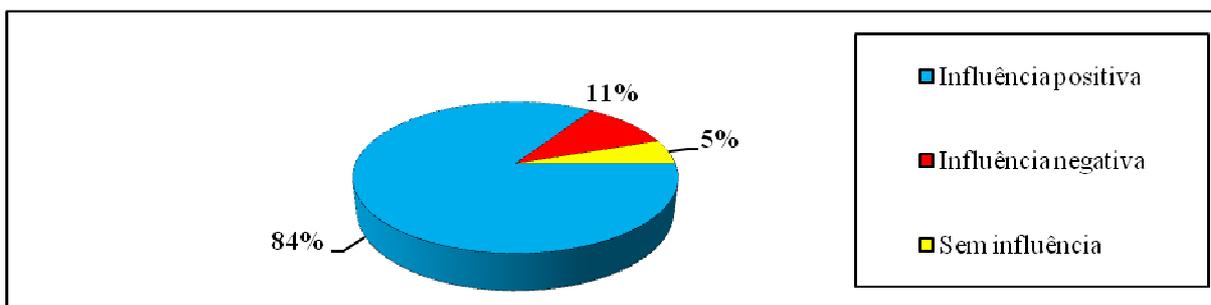


Gráfico 6 Influência das licitações no resultado econômico/financeiro das empresas

Fonte: Dados da pesquisa.

Percebeu-se, pelo gráfico *supra*, que 84% das empresas pesquisadas consideram que o mercado governamental contribuiu positivamente para o resultado dessas entidades, sendo fator benéfico participar de processos licitatórios com a Administração Pública.

Em contrapartida, 11% dos respondentes consideram que esse fornecimento à Administração Pública refletiu negativamente no resultado operacional das empresas, e 5% compreendem que o fornecimento em questão em nada contribuiu para o lucro ou prejuízo das entidades, sendo classificado como elemento neutro nas implicações e reflexos no resultado das ME e EPP.

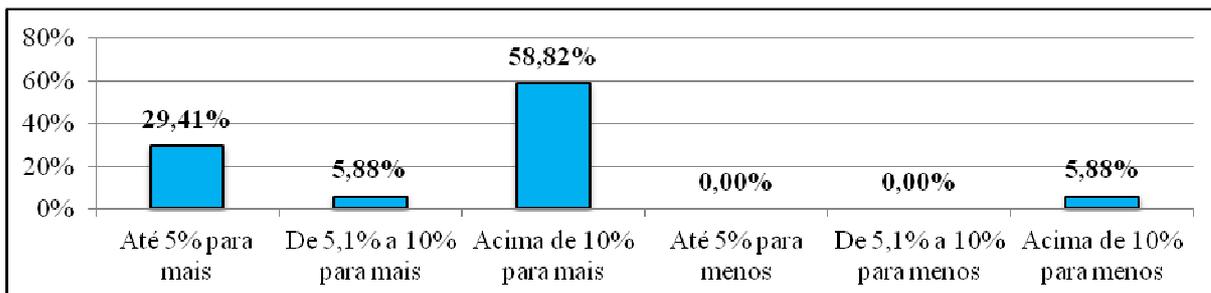


Gráfico 7 Implicações dos certames licitatórios no resultado econômico/financeiro da empresa

Fonte: Dados da pesquisa.

Constatou-se que para 58,82% das empresas beneficiadas, o seu resultado foi influenciado em mais de 10%. Interessante ressaltar que, entre 5,1% a 10% para mais e acima de 10% para menos, apresentou o mesmo percentual de respostas, isto é, 5,88%.

Questionados acerca dos motivos que levaram as licitações a influenciar negativamente o resultado, parte dos gestores das empresas destacaram que isso ocorre devido ao fato de, às vezes, eles deixarem de vender por um valor superior para outros clientes porque têm que cumprir com o contrato celebrado com o Poder Público, por um preço relativamente inferior ao de mercado. Outras, devido ao fato de o prazo para pagamento por parte da Administração Pública ser muito extenso, descapitalizando as empresas e negativando o seu resultado econômico/financeiro.

4.6 Riscos e dificuldades quanto ao fornecimento de bens ou serviços à Administração Pública pelas Micro e Pequenas Empresas

Procedeu-se à indagação acerca da existência de riscos pelas ME e EPP quando da contratação com o Poder Público por intermédio de licitações.

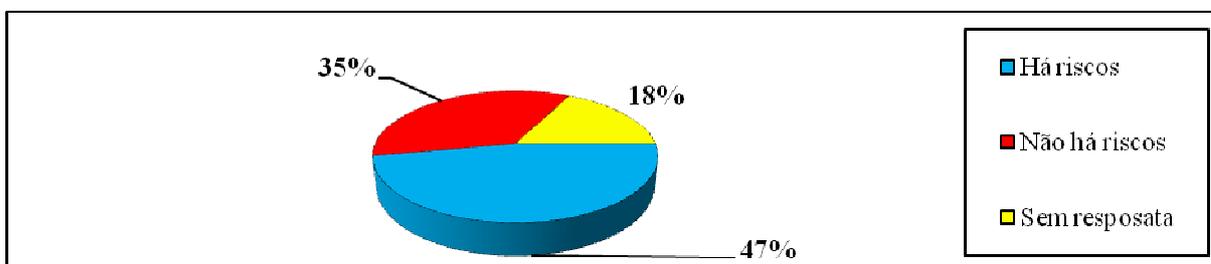


Gráfico 8 Existência de riscos na contratação com o Poder Público

Fonte: Dados da pesquisa.

Depreendeu-se que a maioria (47%) das empresas pesquisadas considerou que há riscos em fornecer bens ou serviços à Administração Pública. Entretanto, 35% das empresas salientaram que não há quaisquer riscos na contratação com o Poder Público.

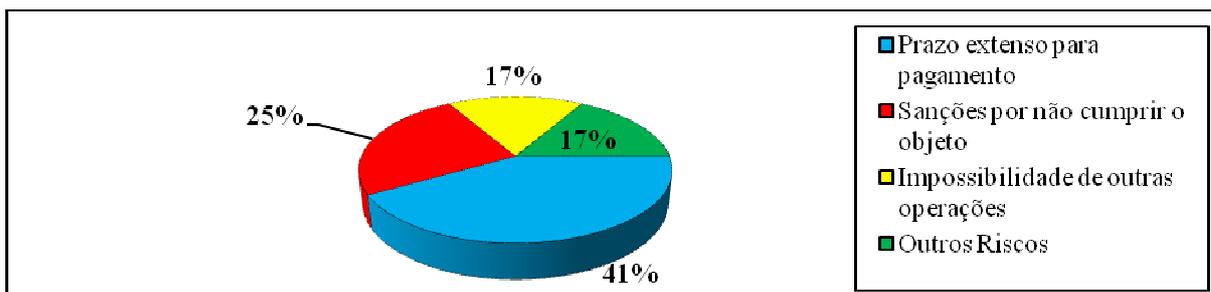


Gráfico 9 Riscos encontrados no fornecimento de bens e/ou serviços à Administração Pública

Fonte: Dados da pesquisa.

Percebeu-se que uma parcela significativa das ME e EPP considerou que um dos riscos encontrados na contratação com o Poder Público diz respeito ao prazo para pagamento ser muito extenso, representando 41% das respostas obtidas acerca dessa correspondente questão. Ressalta-se que na análise dos editais de licitação, identificou-se que o prazo previsto para pagamento é de até 30 (trinta) dias após a entrega do produto ou da prestação do serviço.

Também com um representativo grau de percentual (25%), estão as sanções que podem ser aplicadas às ME e EPP caso não cumpram com o determinado nas cláusulas contratuais.

O fato de às vezes as empresas deixarem de vender por um valor superior para cumprir com o contrato obteve 17% de respostas. Além de ser um risco encontrado pelas ME e EPP, esta situação é um fato que implica negativamente o resultado dessas empresas.

No rol de outros riscos, cujas respostas chegaram a 17%, as ME e EPP pesquisadas destacaram que consta o alto índice de inadimplência como fator temeroso ao fornecimento de bens ou serviços à Administração Pública.

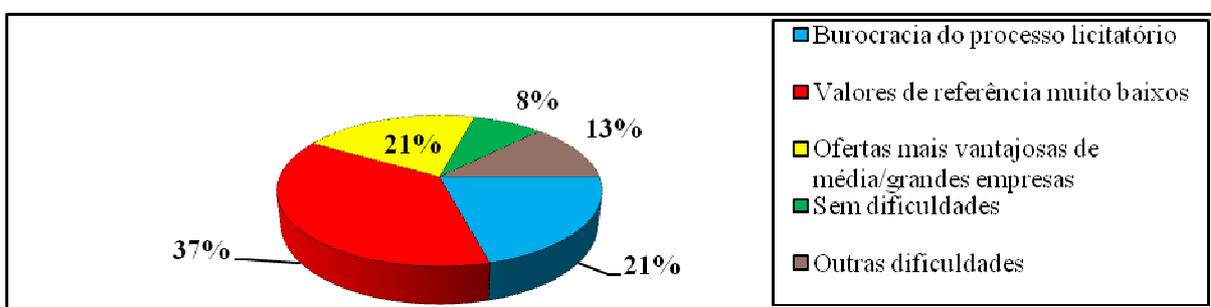


Gráfico 10 Dificuldades encontradas na participação em processos licitatórios

Fonte: Dados da pesquisa.

A maior dificuldade encontrada pelas ME e EPP licitantes alude ao baixo valor proposto em cada certame licitatório, cujo percentual corresponde a 37% das respostas.

Além de o valor proposto ser baixo, outro fator que dificultou a participação de ME e EPP nas licitações se relaciona ao fato de as médias e grandes empresas ofertarem valor muito inferior ao que as ME e EPP tem condições de oferecer, com percentual de 21% de respostas obtidas.

Em igual percentual, de 21%, as ME e EPP consideraram que a burocracia dos processos licitatórios é uma das dificuldades encontradas para participação nesses certames.

Com um percentual relativo a 13%, outras dificuldades foram encontradas pelas ME e EPP quando da participação em licitações, que dizem respeito ao curto prazo de divulgação e aquisição de editais e, com estreita relação ao exposto no 1º parágrafo da discussão do gráfico 14, ao preço médio do certame licitatório, conforme salientando por um gestor das empresas pesquisadas: “Acontece de algumas empresas fazerem orçamentos baixos e não participam fazendo assim o preço médio ficar muito baixo” (PESQUISA DE CAMPO).

Em contradição às considerações das demais empresas, 8% das ME e EPP afirmaram não haver dificuldades quanto à participação em processos licitatórios com a Administração Pública.

4.7 Conhecimento dos benefícios por parte das Micro e Pequenas Empresas

Identificou-se que 45% dos gestores das ME e EPP foram orientados aleatoriamente acerca dos privilégios previstos na LC nº 123/06 e 11% foram orientados frequentemente.

Não obstante, 44% dos gestores salientam nunca haver recebido quaisquer orientações a respeito do tratamento diferenciado previsto na legislação.

Presume-se que o fato de nunca terem sido orientados pode implicar na não invocação dos direitos assegurados às ME e EPP nas licitações públicas, podendo ser este um fato motivador à baixa aplicação da LC nº 123/06 nos certames do Município de Salinas/MG.

Acerca de quais profissionais ou entidades que orientaram as respectivas empresas a respeito do tratamento diferenciado previsto na LC nº 123/06, o contador se destacou. Em segundo lugar, o SEBRAE também foi considerado como uma das entidades que mais orientou as ME e EPP a respeito do tratamento diferenciado.

4.8 Contribuições que o tratamento diferenciado proporcionou às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e ao Município de Salinas/MG

No questionário aplicado aos gestores das ME e EPP, continha a seguinte questão: “na sua percepção, quais os principais benefícios que o tratamento diferenciado nas licitações públicas gerou às micro e pequenas empresas?”.

Foi obtida uma gama de respostas e posicionamentos acerca dos benefícios gerados às ME e EPP nas licitações públicas.

Dentre os principais benefícios mencionados pelos gestores das ME e EPP, tem-se os direitos iguais de competitividade, já que se concorre com licitantes do mesmo porte; a postergação da comprovação da regularidade fiscal; o privilégio do empate ficto; e maior oportunidade para as ME e EPP participarem dos certames licitatórios.

Um percentual equivalente a 6% das empresas respondentes salientou que na região de Salinas/MG grande parcela das licitantes é ME ou EPP, o que tornou os benefícios previstos na LC 123/06 pouco aproveitados.

A respeito da prorrogação da comprovação da regularidade fiscal, há ME e EPP que afirmaram ser um dos melhores benefícios previstos na legislação, contudo, consideraram que o prazo é muito curto, o que às vezes impossibilitou ser empregado.

Fazendo referência às políticas públicas que visem o desenvolvimento econômico das ME e EPP por meio do planejamento das ações governamentais do município de Salinas/MG, a Secretária Municipal de Planejamento Gestão e Fazenda destacou:

Existe na administração atual uma predisposição à aplicação da legislação existente, contudo além da regulamentação a efetivação do que reza a LC 22/2011 – Estatuto da Micro e Pequena Empresa, carece da instalação e implantação, além das ferramentas previstas no seu art. 3º, de gerenciamento, impulso e monitoramento, o engajamento das secretarias e organismos de fomento e defesa da MPE's (PESQUISA DE CAMPO).

Quanto às contribuições econômico/financeiras para o Município de Salinas/MG em virtude do tratamento diferenciado aplicado às ME e EPP, não foi possível identificá-las na análise documental.

Foram analisados os mapas de lance e as atas dos processos licitatórios e não foram encontradas variáveis relacionadas à redução ou aumento dos custos públicos.

Mesmo tendo em vista que não foram totalmente regulamentados os benefícios previstos na LC 123/06, o Município de Salinas/MG se beneficiou com a efetivação de políticas públicas que visam o acesso dos micro e pequenos empreendimentos no sistema de aquisições públicas.

Quando da futura regulamentação, o tratamento diferenciado “trará o fortalecimento da economia local, com a geração de mais empregos e renda e incremento à produção de bens e serviços no município”, salientou a Secretária Municipal de Planejamento, Gestão e Fazenda da Administração local.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar as contratações públicas e a concessão do tratamento privilegiado e favorecido às micro e pequenas empresas nos certames licitatórios do Município de Salinas/MG.

Para atingir o objetivo proposto, analisaram-se todos os certames licitatórios promovidos pelo referido Município no período de 2011 a 2013, aplicaram-se questionários aos gestores das ME e EPP beneficiadas nesse intervalo temporal, a chefe do Setor de Licitações e Compras e aos secretários municipais de Planejamento, Gestão e Fazenda e de Desenvolvimento Econômico e Turismo, ambos do Município de Salinas/MG.

Especificamente, esta pesquisa pretendeu-se identificar a aplicação do tratamento diferenciado às ME e EPP nas licitações realizadas pelo Município de Salinas/MG no período de 2011 a 2013. Sendo assim, procedeu-se à análise da totalidade dos certames realizados nesse período pelo Município em questão. Percebeu-se que em relação à totalidade de certames realizados, essa aplicação foi de 6% em todos esses anos, sendo este um percentual relativamente baixo, tendo em vista que as licitações com participação de ME e EPP representaram 64% da totalidade de certames realizados.

Pretendeu-se também, por intermédio desta pesquisa, identificar como a LC nº 123/06 está sendo aplicada nas licitações do Município de Salinas/MG. Constatou-se que essa lei ainda é pouco aplicada nos processos licitatórios deste Município, considerando que, mediante a análise documental, percebeu-se que dos privilégios previstos às ME e EPP nas licitações, apenas a postergação da comprovação da regularidade fiscal foi concedida a essas empresas no período pesquisado.

Ainda no rol de objetivos específicos desta pesquisa, procurou-se identificar se houve implicações ao resultado econômico-financeiro para o Município de Salinas/MG e para as ME e EPP em virtude da aplicação do tratamento diferenciado nos certames licitatórios. Na análise documental, especificamente nos mapas de lance e nas atas dos processos de licitação, não foi possível identificar esses impactos econômico-financeiros ao Município, até porque o benefício do empate ficto, que poderia gerar economia à Administração, se aplicado, não foi registrado nas respectivas atas, relatórios e deliberações da comissão de licitação.

Em se tratando dos impactos econômico-financeiros sujeitados às ME e EPP em virtude da aplicação dos privilégios nas licitações, percebeu-se que o tratamento diferenciado tem contribuído para esse fato, considerando que 84% das empresas pesquisadas afirmaram que os impactos foram positivos e 11% destacaram que os impactos foram negativos. Vale frisar que, para aproximadamente 60% dos entrevistados, a influência do tratamento diferenciado no resultado operacional das empresas foi de mais de 10%.

Pretendeu-se, também, identificar a percepção dos gestores das ME e EPP beneficiadas acerca dos impactos do tratamento diferenciado, sendo aplicado questionário estruturado a esses gestores. Os resultados evidenciaram que os impactos da aplicação de privilégios às ME e EPP nos certames licitatórios foram positivos, em virtude de ampliar as oportunidades dessas empresas no que diz respeito ao acesso ao sistema de compras públicas.

Ademais, procurou-se verificar a percepção da Administração Pública do Município de Salinas/MG acerca do tratamento diferenciado conferido às ME e EPP. Para isto, foram aplicados questionários a chefe do setor de Licitações e Compras e aos secretários de

Planejamento, Gestão e Fazenda e de Desenvolvimento Econômico e Turismo, ambos do Município pesquisado.

Constatou-se que, apesar de ainda ser pouco aplicado nos certames licitatórios em virtude da sua não regulamentação, o tratamento diferenciado às ME e EPP tem sido fator benéfico para o Município, pois expandiu o acesso dessas empresas ao sistema de aquisições públicas, inovando o procedimento licitatório e promovendo o desenvolvimento dos micro e pequenos empreendimentos.

Esta pesquisa teve como questionamento quais as contribuições que o tratamento privilegiado e favorecido concedido às ME e EPP nos certames licitatórios tem gerado ao Município de Salinas/MG e às empresas beneficiadas.

O estudo revelou que, apesar de os benefícios concedidos às ME e EPP ainda não terem sido totalmente regulamentados na legislação local, o Município tem se beneficiado com fatores voltados à efetivação de políticas públicas alusivas ao acesso dessas empresas nas licitações. Não obstante, não foram identificadas contribuições econômico-financeiras para a Administração Pública Municipal, considerando a não implantação de todos os benefícios. Entretanto, conforme citado na análise dos dados da pesquisa, a regulamentação do favorecimento às ME e EPP nas licitações fortalecerá a economia municipal, gerará mais emprego e renda e incrementará a produção de bens e serviços no Município de Salinas/MG.

Quanto às contribuições geradas às ME e EPP beneficiadas, constatou-se que o tratamento diferenciado nas licitações realizadas pelo Município de Salinas/MG foi primordial para essas empresas lograrem êxito no processo de contratação, pois todas elas foram beneficiadas pela postergação da comprovação da regularidade fiscal, fator que, caso inexistisse, impediria a participação dessas empresas nos processos de compras governamentais específicos.

Observou-se que a aplicação do tratamento diferenciado às ME e EPP nas licitações públicas do Município de Salinas foi de 8,6% em relação aos certames em que houve a participação de empresas que se enquadravam nesse tratamento. Pressupõe-se que esta baixa aplicação de privilégios às ME e EPP pôde ocorrer em função da ausência de orientações a respeito dos benefícios previstos a essas empresas, considerando que 44% dos seus gestores afirmaram jamais ter recebido qualquer orientação a respeito.

Com esta pesquisa, espera-se despertar o interesse dos gestores públicos a implantarem no Município de Salinas/MG todos os benefícios previstos na LC 123/06, considerando que, certamente, promoverá o desenvolvimento econômico e social municipal e regional, ampliará a eficiência das políticas públicas e incentivará a inovação tecnológica, conforme previsão no próprio Estatuto Nacional das ME e EPP.

Recomenda-se, para futuras pesquisas, a análise da participação de ME e EPP nas licitações públicas antes da promulgação da LC nº 123/06, visando identificar se essa Lei motivou a participação dessas organizações nos certames licitatórios e se influenciou a sua possível contratação. Sugere-se, ainda, desenvolver esta pesquisa em outros municípios da região, de forma que possa identificar a aplicação do tratamento diferenciado às ME e EPP em cidades circunvizinhas, sendo este um fator que objetiva o desenvolvimento econômico e social e a efetivação de políticas públicas destinadas a garantir aos micro e pequenos empreendimentos o acesso ao tão disputado mercado governamental.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. **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 e dá outras providências. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. **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, e dá outras providências. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

GUIMARÃES, Flávio Barcellos. **Guia de políticas públicas para o desenvolvimento econômico municipal.** Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O estatuto da microempresa e as licitações públicas.** 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2007.

LIMA, Jonas Sidnei Santiago de Medeiros. **Licitações à luz do novo estatuto da microempresa:** incluindo o Decreto nº 6.204/2007, legislação correlata, experiências internacionais e análise de editais. – Campinas, SP: Servanda Editora, 2008.

MAMEDE, Gladston; SEGUNDO, Hugo de Brito Machado; NOHARA, Irene Patrícia; MARTINS, Sérgio Pinto. **Comentários ao estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte: lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 8.^a ed. atualizada. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.

SALINAS. **Lei complementar nº 22, de 23 de fevereiro de 2011.** Institui o Estatuto Municipal da Micro e da Pequena Empresa. Salinas/MG: Câmara Municipal, 2011.

SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Edgar. **Licitações e o novo estatuto da pequena e microempresa: reflexos práticos da LC nº 123/06.** 2. ed. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VALLE, Maria Bethânia Barbalho Duarte de Souza. **Estatuto das micro e pequenas empresas e seus impactos nas licitações.** Monografia apresentada ao curso de especialização em Gestão Pública. Brasília: Universidade Cândido Mendes, 2010. Disponível em: <http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/posdistancia/46492.pdf>. Acesso em 18 de abril de 2014.