

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

FÁBIO AUGUSTO DOS SANTOS

TRATAMENTO DIFERENCIADO DAS PEQUENAS E MICROEMPRESAS
LOCAIS E REGIONAIS NA CONTRATAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA MUNICIPAL

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2014

FÁBIO AUGUSTO DOS SANTOS

TRATAMENTO DIFERENCIADO DAS PEQUENAS E MICROEMPRESAS
LOCAIS E REGIONAIS NA CONTRATAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA MUNICIPAL

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Campus Curitiba.

Orientador: Prof. M.Sc. Marcos Ferasso.

CURITIBA - PR

2014

Dedico este texto a todos aqueles que acreditam
que o desenvolvimento econômico somente é legítimo
quando todas as parcelas da sociedade dele aproveitam.

AGRADECIMENTOS

À meus pais, irmãos e esposa, no apoio incondicional ao meu crescimento.

Ao meu orientador prof. Prof. Marcos Ferasso, pela sua disponibilidade, interesse e receptividade.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância que me auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Aos servidores municipais que conheci ao longo de minha vida, espelho de minhas ações, que aliam o comprometimento do procedimento técnico a necessária vontade de fazer o bem comum.

Reverência aos técnicos do SEBRAE, incansáveis na busca de soluções pela sustentabilidade dos municípios.

Gratidão a todos que contribuíram de alguma forma para realização desta monografia.

RESUMO

SANTOS, Fabio. Tratamento diferenciado das pequenas e microempresas locais e regionais na contratação com a administração pública municipal. 47f.. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

Esta pesquisa apresenta uma abordagem teórico-conceitual que trata inicialmente da definição de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, discutindo os conceitos trazidos na legislação e na doutrina e identificando quais tratamentos diferenciados estas empresas são detentoras quando da participação em licitações públicas, explicitando o que motiva essa diferenciação. Apresenta conceitos de licitação e suas modalidades e a aplicação da lei geral das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras governamentais. Discute os obstáculos que restringem que pequenas e microempresas participem dos certames licitatórios. Enumera ações dos governos municipais que podem alterar essa situação, identificando quais medidas legais e de gestão podem ser tomadas para que Pequenas e Microempresas locais e regionais participem efetivamente dos procedimentos de compra governamental, visando principalmente o fortalecimento da economia local e regional, que terá reflexos imediatos no aumento de riqueza, com aumento de empregos e uma melhor distribuição de renda. Identifica que o estímulo e o fomento das microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito local e regional, tem relação direta no desenvolvimento das cidades e na qualidade de vida de seus cidadãos, que somente se tornará realidade através de uma política pública que promova o empreendedorismo, através de planejamento e tomada de medidas pontuais que envolvam não somente o gestor público, mas uma teia que envolva órgãos estaduais e federais, agentes públicos, atores políticos, entidades privadas, empresas, e essencialmente, a sociedade. Traz como discussão de resultado a necessidade uma mudança da política pública de compras, para que esse esforço conjunto transforme nossos municípios em cidades sustentáveis.

Palavras-chave: Políticas públicas de compra. Pequenas e microempresas. Tratamento diferenciado. Desenvolvimento econômico. Sustentabilidade.

ABSTRACT

SANTOS, Fabio. Differential treatment of local and regional microenterprises in contracting with the municipal government administration. 47 f. Monograph (Specialization in Municipal Public Management). Federal Technological University of Paraná, Curitiba , 2014 .

This research presents a theoretical approach that first treats the definition of microenterprise and small businesses, discussing the concepts of the legislation, analyzing which differentiated treatments they hold when engaging in public bidding, explaining what motivates this differentiation. It presents the bidding concepts and its modalities and the employment of the general law of microenterprises and small businesses in government purchasing. It discusses the obstacles that restrict the small businesses in participating in bidding sessions. It lists the decisions of the municipal governments that can change this situation, identifying which legal and management measures can be taken to ensure that local and regional Microenterprises participate effectively in government purchasing procedures, aiming the strengthening of the local and regional economy, which will have an immediate impact on the wealth increase and improvement of local and regional income distribution. It also identifies that the local and regional promotion of microenterprises has a direct link on the cities development and the quality of life of its citizens, it will only become reality through a public policy that promotes entrepreneurship, through planning that involve not only the public manager, but a web involving state and federal agencies, public officials, political actors, private organizations, businesses, and essentially, the society bring as a discussion the need of a change of municipal public policy purchaseso, that this joint effort can transform our cities into sustainable cities .

Key words: Public policy purchase. Small businesses and microenterprises. Differential Treatment. Economic Development. Sustainability.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÔNICOS

art.	Artigo
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal
CF	Constituição Federal
EPP	Empresa de Pequeno Porte
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
inc.	Inciso
LC	Lei Complementar
ME	Microempresa
MPE	Micros e Pequenas Empresas
OMC	Organização Mundial do Comercio
PIB	Produto Interno Bruto
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	09
1.1 Tema.....	10
1.2 Problema.....	10
1.3 Justificativa.....	10
1.4 Objetivos.....	11
1.5 Metodologia.....	11
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	13
2.1 CONCEITUAÇÃO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE	13
2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI COMPLEMENTAR 123/2006.....	14
2.3 LICITAÇÃO, LICITAÇÃO DISPENSADA, LICITAÇÃO DISPENSÁVEL E INEXIBILIDADE DE LICITAÇÃO.....	16
2.4 TRATAMENTO DIFERENCIADO AS PEQUENAS EMPRESAS NAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS	18
2.4.1 Simplificação da Regularidade Fiscal	18
2.4.2 Preferências no caso de empate	19
2.4.3 Cédula de crédito microempresarial	19
2.4.4 Tratamento diferenciado e simplificado	20
2.4.5 Preferências da Mês e EPPs em dispensas de licitação	22
2.5 LIMITAÇÕES AO TRATAMENTO DIFERENCIADO E SIMPLIFICADO.....	23
2.5.1 Previsão dos benefícios no edital de licitação	23
2.5.2 Número de fornecedores aptos à competir	24
2.5.3 Restrição não pode trazer desvantagem à administração	25
3 ESTATUTO NACIONAL DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL ..	27
3.1. EMPREENDEDORISMO MUNICIPAL	28
3.2. CARACTERÍSTICAS DE UMA CIDADE EMPREENDEDORA.....	29
3.3. MEDIDAS PARA PROMOVER O EMPREENDEDORISMO NOS MUNICÍPIOS.....	30
3.4. COMPRAS GOVERNAMENTAIS	32
3.4.1. Criação de um programa para estimular as pequenas empresas a contratar com os municípios	34
3.4.2. Identificar produtos e demandas.....	35
3.4.3. Conhecendo a legislação municipal	36
3.4.4. Capacitar os agentes públicos e as pequenas e micro empresas.....	37
3.4.5. Financiamentos e incentivos fiscais	39
3.4.6. Cadastrar as pequenas e microempresas e identificar as empresas informais.....	40
4. DISCUSSÃO E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	41
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS	46

1. INTRODUÇÃO

Incluir as pequenas e microempresas locais e regionais no processo de compra é importante forma de fortalecimento da economia local e regional, refletindo-se na geração de empregos, distribuição de renda, redução da desigualdade social, melhora da renda *per capita*, ganho em qualidade da vida da população e sustentabilidade local e regional.

Geralmente nos municípios pequenos, o ente jurídico Prefeitura é a maior empresa do Município, utilizando seu orçamento para aquisição de bens e serviços. Grande parcela desse orçamento pode ficar no próprio município ou na região, na contratação de pequenas e microempresas locais e regionais.

Além do desenvolvimento proporcionado ao município, a Prefeitura também se beneficia através de impostos que são gerados e aumentam a receita municipal, que reinvestidos, transformam-se em novos bens e serviços que podem ser oferecidos à comunidade.

A contratação de pequenas e microempresas dos municípios vai muito além da geração de riqueza, elas agilizam a entrega de produtos e a execução de serviços e barateiam seus custos, principalmente os gerados pelo frete, através de seus diversos modais.

Assim, há uma expansão não somente quantitativa, mas qualitativa, sejam elas no campo econômico, social e ambiental, com ativação do desenvolvimento socioeconômico local e aumento da prosperidade econômica.

O uso da compra pública como instrumento de fomento da economia local depende de fatores como alteração da legislação, capacitação de servidores, informatização, facilitação do processo de compras às pequenas e microempresas, tudo isso baseado no novo paradigma de compras no Brasil estabelecido com a vigência da Lei Complementar 123/2006, com tratamento simplificado e diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte.

As Compras Governamentais representam de 10 a 15% do PIB dos países membros da Organização Mundial do Comércio (não incluídas as compras militares), sendo que no Brasil 99,1% das empresas são pequenas e microempresas, localizadas nas cidades, com abrangência locais e regionais (IBGE, 2014), que totalizam 6,1 milhões de Microempresas (SEBRAE, 2004).

1.1 Tema

O tema trata das políticas públicas de compras e sua relação com o desenvolvimento local e regional. A temática reveste-se de importância, na medida que incluir as pequenas e microempresas locais e regionais no processo de compra fortalece a economia local e regional, política esta que tem por objetivo não somente o desenvolvimento regional, mas reduzir as desigualdades sociais, com o aumento de emprego, garantia de oportunidades dos pequenos agricultores, distribuição de renda, valorização do empreendedorismo, garantindo a muitos o acesso a bens e serviços e a saída da miséria de milhões de pessoas.

1.2 Problema

O Brasil tem aprofundado seu processo de desenvolvimento em decorrência das políticas públicas sustentadas no crescimento econômico e na melhor distribuição de renda.

Nesse cenário, o fortalecimento do mercado interno, a geração de empregos e as políticas de inclusão social foram e são fundamentais para garantir a estabilidade da economia brasileira e estimular o PIB.

Mas como base dessa sustentação econômica, faz-se necessário o fortalecimento sólido das economias locais e regionais, e esse desenvolvimento econômico tem importante sustentação nos investimentos realizados diretamente pelo setor público, pois as efetivas instrumentalizações dos benefícios sociais e econômicos ocorrem no nível local.

O problema proposto é de como as políticas visando o desenvolvimento local e regional podem estimular as Pequenas e Microempresas locais e regionais a contratar com a administração pública?

1.3 Justificativa

O interesse pelo tema proposto surgiu da experiência em consultorias que realizei em municípios da região metropolitana do Vale do Paraíba, São Paulo, identificando a preocupação dos gestores com a política de compras públicas, gestores estes que se mostravam cientes da importância do fortalecimento do comércio local e regional, mas também, preocupados com a realização de procedimentos de compras que poderiam ser considerados ilegais, em função de possíveis direcionamentos ilegais que poderiam resultar em apontamentos pelos Tribunais de Contas.

Assim, identificar na legislação constitucional e infraconstitucional os benefícios legais concedidos às pequenas e microempresas, permitindo aos órgãos públicos a inclusão de vantagens às pequenas e microempresas quando do processo de compras e licitação no âmbito local e regional, é um tema atual e mostra relevante interesse dos gestores públicos e da sociedade em geral, pois tais medidas podem mudar o cenário social de nossas cidades, com a promoção do desenvolvimento econômico.

A importância de discutir os conceitos acerca das microempresas e empresas de pequeno porte, suas características, seu tratamento diferenciado tanto no âmbito da Constituição Federal como na legislação infraconstitucional, apresentando os conceitos de licitação e suas modalidades e a aplicação da lei geral das microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações, é importante meio de identificar os obstáculos que restringem a participação das pequenas e microempresas nos certames licitatórios. Ações dos gestores públicos, calcadas em ações coordenadas podem alterar essa situação, resultando numa mudança da política pública de compras municipal, com o fomento do empreendedorismo municipal, geração de empregos, aumento da renda e da qualidade de vida dos cidadãos, transformando os pequenos municípios em cidades sustentáveis.

1.4 Objetivos

Como objetivo geral, este trabalho pretende discutir como um município pode através de sua política pública de compras fomentar que as pequenas e microempresas locais e regionais participem de seu processo de compra e de licitação.

Como objetivos específicos: 1) identificar nas legislações os benefícios concedidos às pequenas e microempresas quando participantes de licitações públicas; 2) analisar as limitações legais a esse tratamento diferenciado e simplificado; 3) identificar as medidas para estimular à participação das pequenas e microempresas no processo de compras e licitação do município; 4) propor medidas legais e de gestão que podem ser tomadas pelos entes públicos.

1.5 Metodologia

A pesquisa tem como procedimento inicial a identificação de um problema de pesquisa, finalizando com a resposta deste. Verifica-se a seguir a metodologia da pesquisa, necessária para realização deste trabalho, apresentando-se os métodos e procedimentos para sua concretização.

O referencial de análise adotado para dar sustentação ao tema da pesquisa é a bibliográfica, com base na Constituição Federal (BRASIL, 2007), na Lei Complementar nº 123/06 (BRASIL, 2014a), nas Leis Extravagantes, na Doutrina, Artigos, monografias, sites e diversos trabalhos publicados pelo Sebrae.

O estudo proposto discorrerá sobre as recentes alterações nos certames licitatórios, haja vista, que a LC nº 123/06 trouxe diversas mudanças a serem aplicadas nas modalidades de licitações previstas na Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2004). Irá se abordar o tratamento diferenciado e favorecido às pequenas e micro empresas, e as limitações ao tratamento diferenciado e simplificado.

Vale ressaltar, que o método de abordagem utilizado na pesquisa é o indutivo, de procedimento monográfico, com utilização da técnica de pesquisa bibliográfica. Este trabalho acha-se distribuído em três capítulos: no primeiro serão apresentados os aspectos gerais sobre as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte; no segundo capítulo, serão traçadas considerações acerca do tratamento constitucional dispensado as ME e EPP, o que nos remonta a Constituição Federal de 1988 que foi a primeira a dispor um tratamento diferenciado a este tipo de empresa. Além disso tratará das diversas modalidades de licitação e inexigibilidade de licitação, trazendo os diversos tratamentos diferenciados de licitação as pequenas e microempresas previstas na legislação e as limitações impostas por esta.

O terceiro capítulo tratará do Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, tecendo bases do empreendedorismo municipal, medidas de promoção do empreendedorismo, até responder como o tratamento diferenciado e favorecido dados as ME e EPP pode contribuir com o Desenvolvimento Local de Regional.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo trará os conceitos de microempresa e empresa de pequeno porte e das diversas formas de licitação. Trará à previsão do tratamento diferenciado na constituição federal e na Lei Complementar 123/2006, que tratam dos benefícios às microempresas e empresas de pequeno e suas limitações à concessão do tratamento diferenciado e simplificado.

2.1. Conceituação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

A lei complementar 123/2006, define em seu art. 3º, incisos I e II, que microempresa ou empresa de pequeno porte é a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) (BRASIL, 2014b), devidamente registradas no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

Assim, as microempresas e as empresas de pequeno porte são sociedades empresárias, sendo que o Art. 966 do Código Civil assim define empresário: “Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços”.

Além desse critério, o art. 3º da LC 123/2006 estabelece um critério objetivo para essas sociedades empresariais, que no caso de microempresa, que esta aufera, em cada ano calendário receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), e no caso da empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).

O legislador quis caracterizar as microempresas e empresas de pequeno porte através de um critério objetivo, relativo ao seu faturamento e, num segundo momento utilizou-se de um critério subjetivo, ou seja, referente à característica da empresa:

Quis o legislador utilizar-se de duplo critério para caracterizar o sujeito favorecido pelo tratamento diferenciado e favorecido... O primeiro critério é de ordem objetiva, diz respeito, aos níveis de faturamento do agente e seu enquadramento como microempresário, o segundo critério é de ordem subjetiva, referente as características pessoais do favorecido, devendo o mesmo enquadrar-se nos conceitos de empresário, sociedade empresária ou sociedade simples. (MARINS, BERTOLDI, 2007, p.35)

Além do enquadramento como empresário, a pessoa jurídica não pode ultrapassar a receita bruta anual, assim definida no § 1º do citado art. 3º da LC 123/2006, considerando

receita bruta, para fins do disposto no caput deste artigo, o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos.

2.2. A Constituição Federal e a Lei Complementar 123/2006

A Constituição Federal de 1988 traz em seu texto o tratamento diferenciado e favorecido as Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP).

O princípio do tratamento diferenciado e favorecido a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, está previsto na Constituição Federal de 1988, regulamentado no arts. 146, III, “d” e parágrafo único, 170, IX e 179 da Constituição Federal de 1988:

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

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

O que o art. 170, IX, Constituição Federal de 1988, quer ao estabelecer tratamento diferenciado e favorecido as empresas de pequeno porte, é o fortalecimento do princípio da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, visando assegurar a todos os cidadãos uma existência digna.

O art. 146, III, “d”, § único, da Constituição Federal de 1988 dispõe que a regulação acerca do tema será feito através de Lei Complementar, definindo não somente o tratamento diferenciado e favorecido as microempresas e empresas de pequeno porte, mas também instituindo um regime jurídico de arrecadação de impostos:

Art. 146 – Cabe à lei complementar:

I - ...

II - ...

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

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

§ único - A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que: (...)

Também o art. 179 trata do tratamento diferenciado e favorecido as ME e EPP, ressaltando o tratamento jurídico diferenciado, com incentivo a simplificação, eliminação ou redução das obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias.

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.

O tratamento constitucional diferenciado aos microempreendimentos e empreendimentos de pequeno porte, dá-se visto sua importância para a economia brasileira, uma vez que mais de 98% (noventa e cinco por cento) das empresas brasileiras se enquadram como micro ou pequenas empresas, responsáveis por 67% dos postos de trabalho (SEBRAE, 2004).

O legislador constitucional reconhece as dificuldades enfrentadas por MEs e EPPs, não querendo privilegiar, mas concedendo um tratamento mais propício para que pudessem concorrer no mercado.

Seguindo a orientação constitucional, em 14 de dezembro de 2006, foi editada a Lei Complementar nº 123, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP), e que estabelece normas gerais de tratamento diferenciado a ser dispensado às ME's e EPP's no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo Santos (2008), a Lei Complementar 123/2006 trouxe normas de tratamento diferenciado e favorecido em relação a três aspectos distintos: (I) aspectos tributários; (II) aspectos trabalhistas e previdenciários; e (III) aspectos relativos a acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições públicas.

A Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (LC nº 123/2006), que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP), também conhecida como Lei do Simples, expressou um grande progresso para o desenvolvimento do setor da micro e da pequena empresa no Brasil.

Destacam-se as vantagens competitivas proporcionadas no Capítulo V, do Acesso aos Mercados, Seção I, Das Aquisições Públicas, em seus artigos 43 a 49, aos quais o presente estudo analisará, por serem pertinentes ao campo das licitações.

No dia 7 de agosto de 2014 foi sancionada a Lei Complementar 147/2014 (BRASIL, 2014c) Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, LC nº 123/20006. As alterações trazidas na Lei Complementar 147/2014, visam ainda mais destacar a importância social e fomentar o crescimento das micros e pequenas empresas.

2.3. Licitação, licitação dispensada, licitação dispensável e inexigibilidade de licitação.

A palavra “licitação” advém do latim *licitationem*, que por sua vez deriva de *licitatio* ou *licitationis*, cujo significado é venda por lances, arrematação.

No Brasil, o Direito Administrativo atribui sentido diverso ao vocábulo licitação, especialmente a partir da reforma administrativa, oriunda do então editado Decreto-lei n. 200/67 (BRASIL, 2014d), quando licitação passou a representar o procedimento administrativo prévio necessário para viabilizar os contratos da Administração.

Nas lições de Ely Lopes Meirelles: “Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. (MEIRELLES, 2007)

Miguel Seabra Fagundes destaca que a licitação é tipicamente um procedimento administrativo, e os atos que compõem esse procedimento: “A concorrência (licitação) é, tipicamente, um procedimento administrativo, isto é, uma série de atos ligados entre si, com antecedentes e consequentes” (FAGUNDES, 1988)

É de competência privativa da União a edição de normas gerais acerca de licitações e contratos, competência esta estampada no art. 22, XXVII da CF.

Para regulamentar os procedimentos de compras públicas, foram editadas a Lei de nº 8.666/1993, alterada pela Lei nº 12.349/2010 (BRASIL, 2014e), que é a Lei Geral de Licitações e Contratos válida para toda a Administração Pública, e a Lei de nº 10.520/2002 (BRASIL, 2014f), que criou o pregão, modalidade aplicável à Administração Direta e Indireta de todos os entes federativos, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Dentro do processo licitatório o interesse coletivo deve prevalecer, atendendo sempre os princípios da licitação: o procedimento formal, a publicidade dos atos, a igualdade entre os licitantes, o sigilo das propostas, a vinculação ao edital, o julgamento objetivo, a adjudicação compulsória ao vencedor sem ofender os valores consagrados pelo sistema jurídico.

Além dos princípios da licitação, o art. 3º da Lei 8.666/93 menciona a observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Toda compra de produto ou contratação de serviço deve, de regra, ser licitada dentro da previsão legislativa. A lei, no entanto, descreve exceções, quando trata da licitação dispensada, licitação dispensável e inexigibilidade de licitação.

Na Licitação dispensada, a própria lei define os casos de sua ocorrência. Não é necessária a realização de certame licitatório visando à disputa entre concorrentes. Basta a ocorrência de uma das hipóteses prescritas nos dois incisos do art. 17 da Lei nº 8.666/93.

Ely Lopes Meirelles destaca que “esses casos encontram justificativa na natureza dos negócios, que têm destinatários certos, ou da inviabilidade da competição licitatória. Por isso, a lei considera dispensada a licitação, podendo a administração realizar tais negócios por contratação direta com o interessado” (MEIRELLES, 2007, p.88).

Na Licitação Dispensável, o art. 24 da Lei nº 8.666/93 elenca um rol taxativo dos casos em que poderá a licitação ser dispensável. Mas não basta que a situação se enquadre nesse rol, a administração deve avaliar a conveniência e a oportunidade da contratação sem licitação:

“O Caput do art. 24 da Lei 8.666/93 utiliza a expressão “dispensável, circunstância que elide a figura da licitação “dispensada”, que afastaria a necessidade de qualquer justificativa em sua utilização. Desta forma, todas as hipóteses de dispensa de licitação devem ser devidamente justificadas para que se revistam da indispensável legalidade”.(TOLOSA FILHO, 2013, p.36)

Justifica-se a inexigibilidade de licitação nas hipóteses em que se verifica a impossibilidade jurídica da realização do certame, quer pela natureza do negócio envolvido, quer pelos objetivos sociais almejados pelo ente público.

O rol do art. 25 da Lei nº 8.666/93, trata da “impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados” (MEIRELLES, 2007, p.97), como no caso em que o

fornecedor é exclusivo ou onde o contratado é o único que reúne as condições necessárias à plena satisfação do objeto.

2.4. Tratamento diferenciado às pequenas empresas nas compras governamentais.

Além do texto constitucional de 1988 estabelecer um tratamento diferenciados as pequenas empresas, com incentivo a simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte regulamentou tal previsão constitucional.

No capítulo concernente às disposições preliminares, em ser art. 1º a LC 123/2006, estabelece as normas gerais desse tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte:

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

I - 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;

II - ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias;

III - ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão.

IV - ao cadastro nacional único de contribuintes a que se refere o inciso IV do parágrafo único do art. 146, in fine, da Constituição Federal.

A LC 123/2006 trouxe quatro inovações legislativas, concernentes à simplificação da participação das pequenas empresas nas compras governamentais: a simplificação da comprovação da regularidade fiscal, a preferência na contratação em caso de empate, a emissão de Cédula de Crédito Microempresarial, e por fim, o tratamento diferenciado e simplificado para as ME's e EPP's objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional.

2.4.1. Simplificação da comprovação da regularidade fiscal

O Art. 42 e 43 da Lei complementar 123/2006 trazem as regras pertinentes a regularidade fiscal das pequenas e microempresas.

O mencionado art. 42 indica que nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.

Segundo Mukai(2008, 247):

Não se trata de nenhuma vantagem o fato de essa exigência ser apenas para assinatura do contrato. Mesmo porque, contraditoriamente, o artigo seguinte diz que, quanto à comprovação referida, por ocasião na participação dos certames licitatórios, as referidas empresas deverão apresentar toda documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal, mesmo que esta apresente alguma restrição, diz o art. 43.

Na realidade a verdadeira vantagem está inscrita no §1º do art. 43, onde a empresa após juntar na sessão do certame licitatório toda documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal, terá o prazo de cinco dias úteis para regularização da documentação:

§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 5 (cinco) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014).

2.4.2 Preferência nos casos de empate

Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte. O art. 44, § 1º, entende 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.

Na modalidade de pregão, há uma regra específica, onde o intervalo percentual estabelecido no § 1º do art. 44 será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

2.4.3 Cédula de Crédito Microempresarial

O art. 46 da LC 123/2006 prevê que “a microempresa e a empresa de pequeno porte titular de direitos creditórios decorrentes de empenhos liquidados por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Município não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação, poderão emitir cédula de crédito microempresarial”.

A cédula de crédito microempresarial é título de crédito regido, subsidiariamente, pela legislação prevista para as cédulas de crédito empresarial. Tal dispositivo legal deveria ser regulamentado no prazo de 180 dias da publicação da lei complementar, mas até o momento não foi regulamentado pelo poder executivo.

Tal medida protegeria as pequenas empresas do não pagamento de produtos ou serviços fornecidos aos entes públicos, podendo as empresas após o lapso inscrito na lei emitir tais cédulas visando a imediata negociação do título, após a aprovação do Conselho de Valores Mobiliários.

2.4.4 Tratamento diferenciado e simplificado

Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, o artigo 47 da Lei Complementar 123/2006 proclama que 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, com vistas à ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

A redação original do artigo 47 da Lei complementar 123/2006, previa que cada ente federativo, para conceder tratamento diferenciado e simplificado para a ME e EPP, deveria antes regulamentar tal tratamento através de lei específica do ente.

Conforme esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello, tais normas não eram autoaplicáveis, necessitavam ser regulamentadas em suas respectivas esferas - União, Estados, Distrito Federal e Municípios (MELLO, 2007)

A recente Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, alterou esse dispositivo acrescentando o parágrafo único ao citado art. 47, onde prevê, caso não exista regulamentação específica para cada órgão, deverá ser aplicada a legislação federal:

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais

favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014)

Ante a inércia de inúmeros municípios em regulamentar deverá o 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 lei Federal suprimiu a necessidade de regulamentação, visando acelerar o processo de ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Como afirma Cruz e Oliveira (2014)

Em suma, entendemos que essa obrigação acabou ocorrendo, pois, como anteriormente havia para a Administração apenas uma faculdade de propiciar as políticas de tratamento diferenciado do art. 48, muitos entes federados acabaram por não efetuar a legislação a respeito e, conseqüentemente, não puseram em prática essas políticas de incentivo.

Como forma de efetivar tais medidas, o art. 48 diz que para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, dispõe três medidas que a administração pública deverá seguir em seus processos licitatórios:

- 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.

Conforme se denota do referido texto legal, os incisos I e III impõe um dever à administração, que deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de MEs e EPPs cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), e ainda, deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% do objeto para a contratação de MEs e EPPs.

Com isso, o art. 48, I e II, impõe ao ente uma obrigação, ou seja, a Administração Pública 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) e destinar cotas nas licitações de bens de natureza divisível.

Já no que tange ao inciso II do referido artigo, trata-se de um poder discricionário da administração, que 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.

De acordo com Torres (2014), a subcontratação não pode ser imposta, sob pena de ofender a livre iniciativa, o que se revelaria inconstitucional. Para o autor, a subcontratação deve ser concebida como uma faculdade do licitante vencedor, dentro dos limites permitidos pela Administração, através do edital ou contrato, e de acordo com o regramento jurídico pertinente; uma vez que determinadas contratações a tornam inadmissível, sob pena de desrespeito aos princípios do procedimento licitatório.

O § 3º do art. 48, traz nova inovação ditando que os benefícios referidos no caput do artigo 48 “ 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”.

Estipula-se assim uma margem de preferência, a exemplo do que ocorre hoje com alguns produtos nacionais quando em concorrência com produtos importados, podendo a Administração pagar preço superior ao melhor preço válido, no limite de até 10%, para privilegiar as ME's e EPP's sediadas local ou regionalmente.

Se por um lado a lei estabelece um critério valioso de privilegio as ME's e EPP's sediadas local ou regionalmente, há que se ponderar no custo aos cofres públicos da escolha do ente em utilizar esse dispositivo legal.

Aqui novamente a lei dá à administração a discricionariedade da escolha pela concessão desse privilégio as ME's e EPP's sediadas local ou regionalmente.

2.4.5 Preferência de ME's e EPP's em dispensas de licitação

Na lei originalmente promulgada, art. 49, inciso IV da Lei dispunha expressamente que os benefícios dos arts. 47 e 48 não se aplicariam quando a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei 8.666/93.

O texto do inciso V manteve a exclusão mas excetuou em sua parte final a dispensa de licitação tratados pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, quais sejam, as dispensas por valor, que incorporam as compras e serviços até R\$ 8.000,00, e ainda, de obras e serviços de

engenharia até R\$ 15.000,00. Nessas hipóteses, a compra deverá ser feita preferencialmente de ME's e EPP's.

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.

2.5. LIMITAÇÕES AO TRATAMENTO DIFERENCIADO E SIMPLIFICADO

Além das vantagens concedidas às ME/EPP no tocante a comprovação de regularidade fiscal, a preferência no caso de empate e ao seu tratamento diferenciado e simplificado, o artigo 47 da Lei Complementar 123/06 concede um poder regulamentar adicional ao Poder Público, com o objetivo de beneficiar as contratações públicas com as pequenas empresas. Dispõe o referido artigo:

Art. 47. Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.

Pode-se extrair da leitura do dispositivo legal que o tratamento diferenciado pressupõe a existência de alguns requisitos para que possa ser considerado válido.

Tais requisitos vêm elencados no artigo 48 da LC 123/06, onde são ditadas as diretrizes para o cumprimento do artigo 47.

Justen Filho (2008) resume a questão no seguinte sentido:

A LC nº 123 faculta a realização de licitações diferenciadas, em que se consagre tratamento discriminatório favorável às ME ou EPP. Foram previstas três categorias de licitações diferenciadas. A primeira consiste na licitação destinada à participação exclusiva de ME ou EPP, quando o objeto apresentar valor de até R\$ 80.000,00. A segunda envolve o fracionamento do objeto da licitação, assegurando-se que uma parcela do objeto seja disputada exclusivamente por ME ou EPP. A terceira refere-se à subcontratação compulsória de parte do objeto licitado, de modo que os licitantes sejam constringidos a recorrer a ME ou EPP para executar parte da prestação objeto do contrato.

A Lei Complementar 123/06 traz em seu art. 49, I, a primeira limitação à prática do tratamento diferenciado em favor das pequenas empresas.

2.5.1. Previsão dos benefícios no edital de licitação

Sendo o edital é a lei interna da licitação, esta restrição fundamenta-se no princípio da vinculação da licitação ao instrumento convocatório.

Nesse sentido, Justen Filho (2008, p. 126,127) defende que:

“O que o dispositivo pretende é determinar que todo o ato convocatório de uma licitação diferenciada explicitamente os critérios e requisitos de participação e de julgamento. Em outras palavras, será nula a licitação se o ato convocatório não preencher tais requisitos; a aplicação dos critérios legais depende da sua previsão e regulamentação no edital. Não se trata de um pressuposto de aplicação ou de exclusão da licitação diferenciada, mas de um requisito de sua validade. De todo o modo, caberá à legislação regulamentadora dos dispositivos estabelecer os critérios que deverão ser observados pela autoridade administrativa que elaborará o edital.

A redação do inciso I, art. 49, prescrevia que os critérios de tratamento diferenciado dos arts. 47 e 48 não se aplicariam quando não estivessem expressamente previstos no edital de licitação.

Mas a LC 147/14 revogou o inciso I, possibilitando o questionamento pela ME ou EPP, interessada em participar do certame licitatório, em solicitar a aplicabilidade dos benefícios independentemente de previsão no edital.

Há discordância acerca dessa interpretação para Cruz e Oliveira (2014): “no entanto, permitimos nos manifestar no sentido de que a previsão em edital é imprescindível, tendo em vista que através dela serão dispostos os procedimentos, prazos e outras diretrizes para a efetivação do benefício”.

2.5.2. Número de fornecedores aptos a competir

Estabelece claramente o art. 49, II da LC 123/06, que na inexistência de pelo menos três fornecedores competitivos enquadrados como ME ou EPP sediados local ou regionalmente e, estando estes aptos a cumprir todas as exigências legais estabelecidas na licitação, não será o caso de aplicação do tratamento diferenciado. “A redação legal certamente produzirá sérios problemas, eis que não se faz alusão à efetiva participação de um número mínimo de licitantes. O que se estabelece é a existência de pelo menos três empresas em condições de competir” (JUSTEN FILHO, 2007, p.122)

A lei posiciona-se no sentido de comprovar se existem ou não três pequenas empresas capazes de cumprir todas as exigências estabelecidas no edital de licitação:

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

I - ...

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;

No entendimento de JUSTEN FILHO a premissa inscrita no item II do art. 49 deve ser entendida de forma ampliativa:

“A natureza peculiar da disposição conduz à necessidade de tratamento hermenêutico ampliativo da disposição. A vontade legislativa não é a restrição absoluta da disputa, mas a competição entre pequenas empresas. Sob esse prisma, a vedação à participação de empresas de maior porte apenas poderá ser justificada se houver uma efetiva e concreta competição entre pequenas empresas. Daí a proposta de interpretação, no sentido de que será necessária a existência de três fornecedores em condições de participar do certame. Esse será um requisito de adoção da licitação diferenciada, restrita à participação de pequenas empresas. No entanto, a validade da licitação dependerá da efetiva participação de pelo menos três licitantes em condições de efetiva competição . (2007, p.123)

O dispositivo legal deixa claro que sempre que o edital prescrever a participação exclusiva de ME ou EPP sediadas local ou regionalmente, será imprescindível a participação de três empresas, devidamente habilitadas, ou seja, capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório e disputar seu objeto.

2.5.3. Restrição não pode trazer desvantagem à Administração

O inciso III do art. 49 da LC 123/2006 deixa claro é que não havendo vantagem à Administração Pública, não haverá de se aplicar não apenas a solução da LC nº 123/06, pois o interesse público deve sobressair aos das empresas participantes, mesmo que estas sejam pequenas empresas.

Até a edição da LC 147/2014, o entendimento era se a contratação for desvantajosa ou prejudicial, não deve ser realizada. o de que Convém reproduzir as lições de sobre o tema, conforme trata JUSTEN FILHO (2007, p. 124,125)

Deve-se entender que não se admitirá que a Administração Pública desembolse valores incompatíveis com os preços disponíveis no mercado. Se o resultado da licitação diferenciada conduzir a preços superiores aos usuais de mercado, caberá à Administração Pública promover a revogação da licitação .

Mas com a edição da LC 147/2014, um novo parâmetro pode ser observado, contido no §3º do art. 48:

§ 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.

Ou seja, o legislador contempla a possibilidade de, mesmo que havendo prejuízo à administração, adquirir bens e serviços acima do valor de mercado de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas locais e regionalmente, sempre de forma justificada.

Quando o legislador , ao estabelecer a prioridade de contratação até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido, este autoriza a administração comprar produto ou serviço acima do melhor preço aceitável, ou seja, do melhor preço condizente com a média de mercado.

Preocupação da possibilidade da aquisição em percentual acima do valor de mercado que impõe uma análise acerca não somente da oneração aos cofres públicos, mas o uso eleitoral local, e ainda, a fraudes visando o enriquecimento de gestores públicos.

Necessário à avaliação dos efeitos de uma licitação diferenciada, seus efeitos econômicos ao município e qual ganho efetiva a administração alcançará restringindo a concorrência ao privilegiar a participação de pequenas e microempresas locais e regionais.

3. ESTATUTO NACIONAL DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL.

A regulamentação do Estatuto Nacional das microempresas e empresas de Pequeno Porte, a lei complementar 123/2006, também conhecida como a Lei Geral das micro e Pequenas Empresas, iniciou um processo que hoje conta com mais de três mil municípios no Brasil, que regulamentaram a Lei Geral em seus municípios.

A implantação das leis gerais é fator de mudança da economia dos municípios, com crescimento empresarial e aumento na arrecadação de impostos, simplificando às micro e pequenas empresas o acesso a novos mercados, onde se destaca as compras governamentais, que em 2012, movimentaram R\$ 72,6 bilhões na aquisição de bens e serviços por meio de 231,8 mil processos, levando-se em consideração todas as modalidades de contratação (BRASIL, 2014f)

A ampliação desse mercado, fazendo com que pequenas empresas locais e regionais participem do processo de compra do município, passa pelas oportunidades de tratamento diferenciado já garantidas pela lei geral, a desoneração tributária, desburocratização, acesso de crédito mais barato, à Justiça, a novos mercados e a inovação tecnológica.

A inclusão nas políticas públicas municipais e o aprimoramento do Estatuto das Micro e Pequenas Empresas, proporcionará acesso mais amplo ao tratamento diferenciado garantido pelo art. 170, inciso IX da Constituição Federal.

A regulamentação e implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas é também forma de valorização da cultura empreendedora e fundamental no processo de desenvolvimento socioeconômico. Além da geração de renda, as pequenas empresas são responsáveis por 67% do pessoal ocupado (BEDÊ, 2014), transformando-se num ciclo virtuoso de crescimento econômico e qualidade de vida dos cidadãos.

As iniciativas são das mais simples, de baixo custo e criativas, como pequenos ajustes administrativos para a formalização de empreendimentos e acesso ao crédito e a benefícios fiscais, até mais estruturadas, como o planejamento eficiente e sustentável da gestão pública, focadas na inclusão, agilidade e valorização do empreendedorismo.

Avançar nas políticas públicas que garantem o trato diferenciado aos pequenos negócios, ainda mais se eles estiverem no âmbito local ou regional, maximizado o poder de compra do Governo Municipal, o efetivo acesso a inovação tecnológica, o diálogo entre

universidades, governos e empresas, além do entrelaçamento de políticas públicas de regularização do uso do solo e formalização de pequenos negócios rurais afim a gerar a esses acesso ao mercado.

O Brasil está entre os países mais empreendedores do mundo, e nos últimos anos a taxa de sobrevivência dos pequenos negócios aumentou sobremaneira, apesar das dificuldades para se fazer negócios, derivado da grande dificuldade para abertura de empresas e sua sobrevivência.

A compreensão dos gestores acerca da importância dos pequenos negócios na estrutura econômica dos municípios fortalece o tecido empresarial e o sistema produtivo formal, fazendo dos municípios um lugar mais propício ao fortalecimento das pequenas empresas e do empreendedorismo.

Projetos inovadores, como a sala do empreendedor, fazendo com que o tempo de abertura da empresa, a modernização do aparelhamento administrativo municipal, com melhores instrumentos de planejamento e das políticas públicas mais adequadas ao desenvolvimento municipal sustentável.

Instituir instrumentos de aquisição de bens e serviços pelo poder público municipal, tendo como fornecedores pequenos comerciantes locais e pequenos produtores locais, com a possibilidade de uma melhor organização da sociedade civil sob a forma de associações ou cooperativas de produtores.

3.1. EMPREENDEDORISMO MUNICIPAL

O Município pode melhorar as condições empreendedoras apoiando e dando suporte técnico aos pequenos negócios, com a finalidade de estimular o desenvolvimento local e regional e diminuir a dependência das verbas repassadas pelo Estado e pelo Governo Federal.

As políticas públicas municipais devem contemplar projetos para o desenvolvimento dos municípios, sempre enfatizando a vocação econômica de cada região, os recursos disponíveis e as oportunidades ainda não exploradas.

Esse papel do município passa pela tomada de decisão do fortalecimento do empreendedorismo, tendo o município um papel fundamental de promoção do empreendedorismo como aliado ao desenvolvimento econômico e social dos moradores de

uma cidade. Esse papel delegado aos municípios inclui a geração de empregos, aumento da renda, estímulo do comércio, exploração do turismo e suporte ao associativismo.

O empreendedorismo se desenvolve nos municípios, e as medidas de estímulo ao empreendedorismo, através de projetos lançados pelo governo municipal, podem mudar a realidade e o futuro dos cidadãos.

Caldas e Crestana (2005, p.37) definem uma cidade empreendedora:

Cidades empreendedoras são aquelas capazes de estabelecer prioridades, direcionar recursos para obras fundamentais consideradas estratégicas para fomentar o empreendedorismo e executá-las, coordenar esforços entre diferentes níveis de governo para captar recursos, estimular a participação da sociedade, estimular os pequenos negócios a se articular regionalmente em consórcios ou agências de desenvolvimento regional.

Assim diversas atitudes podem ser tomadas pelos administradores municipais, com projetos e políticas públicas que desenvolva o empreendedorismo e alterem o contexto social e econômico dos municípios brasileiros.

3.2. CARACTERÍSTICAS DE UMA CIDADE EMPREENDEDORA

Inicialmente uma gestão municipal voltada e compromissada com o empreendedorismo, deve buscar o fortalecimento de sua vocação econômica, identificando a força de trabalho existente, os recursos naturais e mercados.

A partir dessa constatação, o desenvolvimento passa por uma legislação municipal que prestigie micro e pequenas empresas, capacitando profissionais, com acesso aos recursos naturais, incentivos fiscais e tributários, um sistema de crédito acessível e estímulo ao associativismo, cooperativismo e arranjos produtivos locais.

Para Caldas e Crestana (2005), uma infra estrutura física e local é essencial, com bons sistemas de transporte, infraestrutura para receber empresas, e ainda, uma infraestrutura física e social adequada, com os trabalhadores tendo acesso a saneamento, esporte, lazer e entretenimento, visando a qualidade de vida da população.

O fortalecimento empreendedor também atinge as finanças municipais, que com mais arrecadação pode investir em novos produtos, serviços e infra-estrutura, proporcionando as condições necessárias a estimular o desenvolvimento.

Medidas como o recadastramento imobiliário e a recuperação de receitas, a atualização da planta genérica de valores, a instituição do controle interno e a atualização constante do Código Tributário, podem dar capacidade financeira a financiar o empreendedorismo municipal.

Outro importante fator é a busca de recursos através de convênios ou fundos, viabilizando as políticas públicas e projetos no município. Alternativas para projetos são os fundos internacionais em embaixadas, bancos internacionais e agências de cooperação (ABONG, 2004).

3.3. MEDIDAS PARA PROMOVER O EMPREENDEDORISMO NOS MUNICÍPIOS

O SEBRAE através do Guia do Candidato Empreendedor (2004) apresenta medidas estruturantes para promoção do empreendedorismo nos municípios, entre as quais ele destaca a constituição de equipe para planejamento de ações, elaboração de um diagnóstico municipal, elaboração de programas, promoção da participação social e a mensuração de resultados.

A constituição de uma equipe para planejar ações pode se dar através de uma equipe de planejamento, um conselho consultivo ou de uma secretaria municipal, que deve com o prefeito e com outras secretarias planejar medidas para estimular o empreendedorismo municipal.

Ao estabelecer e essa equipe, é necessário se fazer um diagnóstico, definindo principalmente qual a vocação do município, para um autoconhecimento, reconhecendo potencialidades, fragilidades e oportunidades.

O planejamento deve se utilizar de dados gratuitos e de fácil acesso, como os fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), e o Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM), e outros órgãos, que podem auxiliar no planejamento estratégico municipal.

Além disso, visitar comércios, indústrias, produtores rurais, associações, cooperativas, sindicatos, levantando dados, fazendo entrevistas, elaborando pesquisas, e ainda, conhecendo a infra-estrutura do município, como estradas, comunicação, eletricidade, saneamento, que são pilares para que um município se desenvolva.

Identificar na legislação municipal se a mesma está arraigada as tendências de mercado, sendo capazes de atrair empresas, tornando o município um local de interesse para

pequenas empresas, procurando dar a estas um tratamento diferenciado, com legislações específicas para incubadoras de empresas, distritos industriais, desenvolvimento do turismo, centros de comércio, compras públicas e incentivos fiscais.

Após planejar estrategicamente as ações, elas devem se desenvolver através de programas, como afirma Caldas e Crestana (2005, p.45), não somente com objetivo e justificativa, “mas um plano de ação dividido em várias fases (como em um cronograma) com resultados esperados”, identificando recursos (humanos, financeiros e técnicos) e possíveis parcerias.

Outro ponto importante é a participação da sociedade, que deve ser informada o que está sendo realizado e porque, com fluxo contínuo de informações, através de visitas, realização de fóruns, conselhos, visitas itinerantes, ou seja, estimular a população a participar efetivamente e continuamente dos acontecimentos do município.

Por fim é necessário avaliar se os resultados estão sendo atingidos. Existem muitos meios de mensuração do empreendedorismo, através de indicadores como o GEM - Medida de empreendedorismo realizada pelo Babison College dos Estados Unidos, a publicação do Doing Business do Banco Mundial e o Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor.

3.4. COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Todas as medidas a serem tomadas visando estimular micros e pequenas empresas a contratar com o Poder Público, em especial, com os municípios, devem fazer parte de uma política Pública e estarem inseridas dentro de projetos que visem fomentar o empreendedorismo local, estimulando as empresas a contratar com o poder Público, e criando condições ao surgimento de novos empreendimentos.

Conforme explica Fernandes (2009, p.19), “utilizar o dinheiro público para esse propósito não significa fazer caridade junto ao pequeno empresário, mas investir estrategicamente recursos públicos em segmentos produtivos locais que, certamente, poderão alavancar o desenvolvimento do município”.

Micro e Pequenas Empresas participam em menos de 18% do volume de compras governamentais, estimado em R\$260 bilhões de reais. Estudos projetaram um aumento de aproximadamente 790 mil empregos/ano, caso essa participação passe de 18% para 30%.

Assim, ampliar o acesso das MPE às compras governamentais poderá resultar na redução da taxa de desemprego (MOURA, 2014).

As aquisições tanto de bens como de serviços por órgãos governamentais, são instrumentos utilizados por vários países, visando garantir mercado para empresas locais e regionais.

Fernandes (2009) explica que a política de uso do poder de compra para desenvolver as MPE não é novidade nas administrações de outros países. Os Estados Unidos, desde a Segunda Guerra Mundial, dão tratamento diferenciado aos contratos governamentais. Estes incentivos hoje abrangem várias ações, das quais se destacam as seguintes:

- o planejamento das compras, a divisão das grandes contratações, em pequenos lotes, a programação das entregas para comportar a capacidade logística das MPE;
- a concessão de uma preferência de 6% no preço, nas obras federais;
- a reserva de contratações até US\$100 (cem mil dólares) *small business set aside*, podendo-se ainda reservar contratações de maior valor, desde que haja expectativa razoável de que duas ou mais MPE ofereçam preços justos; possibilidade de reserva de parcela das contratações de maior vulto;
- a exigência de que as agências compradoras possuam um setor específico de apoio a essa categoria de empresas, nas licitações;
- a previsão de reserva de parcela das grandes contratações para as pequenas empresas classificadas como *Hubzone Small Business* (localizadas em áreas de menor desenvolvimento dos EUA);
- parcerias, *joint venture*), de valor superior a US\$500 (quinhentos mil dólares), por meio de plano de subcontratação; e
- a definição de metas de participação nas contratações públicas, com a possibilidade de destinação de subsídios, para o fornecedor principal, de até 10% do valor que superar a meta de subcontratação.

Destaca ainda Fernandes (2009), que o Japão criou a Agência da Pequena e Média Empresa, precisamente durante a reconstrução daquele país, após a Segunda Guerra Mundial, que tinha como objetivos desenvolver a economia local e nacional, impedir a formação de

grandes concentrações de poder econômico e incluir as pequenas empresas nas compras governamentais.

Já a União Européia publicou em 1996 O “Livro Verde das Compras Públicas”, que trazia um capítulo especial dedicado às Pequenas Empresas, descrevendo suas dificuldades em participar de licitações públicas e sugerindo ações a serem desenvolvidas para o incentivo à participação das MPE nas compras públicas.

Em 2004, foi aprovado um novo pacote de diretrizes comunitárias com previsão específica, que impunha aos Estados-membro a adoção de disposições nas compras públicas, com o objetivo de aumentar a participação das MPE. Diversos países pertencentes à União Europeia já praticavam alguma forma de incentivo à participação das MPE nas compras públicas.

A França, por exemplo, possui legislação sobre o fracionamento das grandes compras, assessoria técnica na elaboração das propostas, planejamento das compras públicas e financiamento bancário no caso de atraso nos pagamentos das contratações públicas. A Dinamarca providenciou um guia para orientar as MPE durante todo o processo licitatório. Luxemburgo (2009) desenvolveu uma série de procedimentos padronizados e simplificados para as MPE. A Grécia disponibiliza *on line*, um banco de negócios para a subcontratação de MPE e assim por diante.

Conforme escreve Caldas e Crestana (2005), O Estatuto Nacional da Micro e Pequena Empresa é o conjunto de normas jurídicas, que visa dar as empresas brasileiras um tratamento privilegiado em questões documentais, administrativas, trabalhistas, previdenciárias e creditícias, para que possam se desenvolver e proliferar.

Para a criação desse ambiente favorável a que empresas locais e regionais participem do processo de compras governamentais, são essenciais que alguns instrumentos sejam desenvolvidos dentro do município, que serão tratados a seguir.

3.4.1. Criação de um Programa para estimular as pequenas empresas locais a contratar com o município.

O primeiro e grande passo é o município utilizar seu poder de compra, através de um programa que utilize o procedimento da licitação como fonte geradora de emprego e renda para a sociedade e de desenvolvimento locais. Esse programa deve contemplar a possibilidade de usar do poder de compras governamentais em prol do desenvolvimento local e regional.

Utilizar-se de estratégias que visem desenvolver políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local, potencializando a economia da região, incentivando a capacitação tecnológica e a competitividade industrial, com estímulo as empresas locais a melhorarem a qualidade de bens, serviços e obras, e ainda, incentivar a formação de parcerias e arranjos produtivos locais, com crescentes ganhos para a economia e o desenvolvimento municipais.

Como explica Fernandes (2009, p.26), as estratégias definidas pela administração através de um programa municipal, é fator estratégico fundamental e tem como base a utilização do poder de compra municipal:

Na verdade, além de sua função básica para suprir a administração pública com bens e serviços, o processo de contratação pelo poder público pode representar uma política efetiva que viabilize estratégias locais de desenvolvimento econômico sustentável, visando à geração internacional e aponta para de emprego e renda, ou mesmo à erradicação da pobreza com diminuição das desigualdades sociais. O papel das Micro e Pequenas Empresas (MPE) como fator estratégico de desenvolvimento local já foi absorvido pela experiência a necessidade da utilização do poder de compra pelo poder público municipal, como forma de incentivar o crescimento econômico regional, garantir estabilidade de demandas para o setor produtivo e fortalecer a longevidade das MPE.

Há a necessidade de se firmar um pacto pelo desenvolvimento, com a ação fundamental do gestor público em discutir com lideranças empresariais e comunitárias a elaboração de plano de desenvolvimento local, baseado nas potencialidades e vocações econômicas, sociais e ambientais (QUICK, ESCORCIO, GODIM, 2013)

3.4.2. Identificar produtos e demandas

Um passo necessário da equipe envolvida em dinamizar o processo de compras governamentais no município é identificar a necessidade de compras governamentais e sua demanda. Para isso é necessário ter o apoio técnico de todos os envolvidos no programa municipal, mas não somente isso, mas o envolvimento e o comprometimento de todos, principalmente do gestor público, com papel de incrementar e promover as oportunidades de negócios no município.

Nesse processo, uma das bases de dados pode ser a verificação do que foi relacionado nos editais de licitação ou nos empenhos emitidos pelo município, visando estabelecer uma lista de produtos necessários ao atendimento às demandas do órgão público e sua expectativa de consumo.

Essa margem deve sempre ater-se a um estudo logístico que permita revelar inconsistências das previsões anteriormente realizadas, adequando sempre o quantitativo à real demanda do município e disponibilizando essa lista de materiais e quantitativos as empresas locais e potenciais empreendedores.

O primeiro passo é a identificação de produtos e serviços oferecidos no próprio município, cadastrando as empresas que oferecem esses itens, e tomando medidas para estimular que participem do processo de compra governamental, seja ela na modalidade licitação, dispensa ou inexigibilidade.

A sistematização das informações recolhidas permitirá a verificação do perfil de compra de bens e serviços realizada pelo município, segundo os tipos de produtos adquiridos, a disponibilidade local de mão-de-obra contratada, quantidades, preços unitários e recursos totais, injetados no mercado pelo poder público municipal.

A partir desse quadro comparativo, poderão ser desenvolvidas projeções futuras de aquisições municipais, suas quantidades e especificações técnicas, de acordo com os recursos orçamentários disponíveis para inversão.

Um plano municipal de compras governamentais e a divulgação dessas informações junto às MPE sinalizam para o mercado local as possibilidades de investimento do poder público municipal, com base num “plano de negócios” para o exercício, orientando assim as linhas de produção das empresas que pretenderem atender às necessidades do governo.

Desse modo, planejar as licitações é um passo importantíssimo para esse processo, pois, como veremos, a Lei Complementar nº 123/2006 determina licitações exclusivas para as MPE. (FERNANDES, 2009, p.33)

Para Caldas e Crestana (2005, p. 58), “um programa de compras governamentais pode começar a ser implementado pela identificação de produtos que podem ser comprados no município e estímulo a pequenas e micro empresas locais e produzi-los”.

Comprar no próprio município significa para uma Prefeitura promover o desenvolvimento social e econômico, melhorando os ganhos das empresas locais, impedindo que os recursos dos cofres municipais transfiram-se para outras regiões.

Não somente deve-se estimular as empresas existentes, mas é necessário contemplar os bens e serviços que a Prefeitura adquire e que não existem no município, estimulando agregar este produto ou serviço as empresas existentes, ou ainda, estimular a criação de novas empresas, visando suprir essa demanda.

Tal medida pode ser efetivada com uma ampla divulgação dos bens e serviços de interesse do município, com estimativa de gasto para aquisição destes itens, assim o comércio local e possíveis empreendedores podem se preparar para fazer novos negócios.

Todos os setores envolvidos no processo de aquisição de bens e serviços podem contribuir para identificar as compras do município, com e sem processo de licitação. Os setores de compras e contabilidade são os mais indicados a fornecer com precisão essas informações, pois devem possuir cadastros não somente daquilo que foi licitado, mas do que foi efetivamente objeto de Fornecimento.

3.4.3. Conhecendo a legislação municipal

A equipe e servidores municipais envolvidos no programa deve ter amplo conhecimento da legislação atinente ao tema. O envolvimento no plano municipal de compras governamentais deve envolver todos os setores do município, cada qual podendo opinar para os orientadores do projeto, com a inserção de opiniões, observações, enriquecendo os objetivos do plano e atraindo cada vez mais empresas interessadas em contratar com o poder público local.

As compras governamentais são utilizadas em diversos países como forma de garantir mercado para os produtores locais, criando um ambiente favorável para impulsionar a expansão da economia local e regional, consolidando as pequenas empresas. A aquisição de produtos e a contratação de serviços tem suporte em programas e projetos, mas também muitas vezes numa complexa rede de informações que dificultam em muito a compreensão das empresas em participar desse processo.

Um dos princípios básicos de um programa de compras é a transparência da legislação e das normas acerca das compras governamentais, devendo ser de conhecimento de todos os interessados e dê igual oportunidade a todos que queiram contratar com o poder público.

3.4.4. Capacitar os agentes públicos e as pequenas e micro empresas

Um dos aspectos importantes para que o programa de compras governamentais funcione é o treinamento e a capacitação de todos os agentes públicos que de alguma forma irão se envolver no projeto, delegando a estes responsabilidades de implantação do plano. É essencial a formação de uma equipe técnica, onde o coordenador tenha uma visão política, contextualizada a realidade sócio-econômica local e regional, visando mobilizar esforços condizentes com o anseio local:

É também desejável que o grupo possa estar composto por técnicos especializados, mas cujo coordenador de equipe tenha razoável visão política sobre o contexto da realidade sócio-econômica local ou regional, a fim de que suas articulações, junto aos diversos atores comunitários, possam mobilizar esforços convergentes do meio social e empresarial, no sentido de viabilizar ações políticas e procedimentos técnicos que se harmonizem com os anseios de desenvolvimento local. (FERNANDES, 2009, p.34)

E ainda:

Esse esforço de capacitação e inovação de processos também deve atingir os fornecedores, garantindo qualidade para o mercado, favorecendo a competição, a ampliação de oportunidades, a transparência das compras públicas, reduzindo o direcionamento das compras e as condutas criminosas no seio da administração. A consolidação de um programa de compras municipais deve contemplar a adequada capacitação dos fornecedores locais que atendem às exigências legais e a simplificação das formas de participação das empresas de pequeno porte nas licitações. (CALDAS, CRESTANA, 2005, p.58)

Um dos suportes que o município pode dar a comunidade local é incentivo ao associativismo e à formação de cooperativas. Aliás, a legislação brasileira traz todo um regramento que dispensa incentivos a empresas e entidades nacionais sem fins lucrativos voltadas à pesquisa, conforme regulamenta o art. 20, §§ 6º, 7º, e 8 do Decreto nº 5.563/2005 (BRASIL, 2014g) que regulamenta a Lei nº 10.973/2004 (BRASIL, 2014 h) (Lei da Inovação), que dispõe sobre a subvenção econômica de recursos originários do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) para MPE e EPP, como incentivo à inovação tecnológica do ambiente produtivo.

Art. 20. A União, as ICT e as agências de fomento promoverão e incentivarão o desenvolvimento de produtos e processos inovadores em empresas nacionais e nas entidades nacionais de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de pesquisa, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infra-estrutura, a serem ajustados em convênios ou contratos específicos, destinados a apoiar atividades de pesquisa e desenvolvimento, para atender às prioridades da política industrial e tecnológica nacional.

§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Ciência e Tecnologia, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Fazenda definirá anualmente o percentual dos recursos do FNDCT que serão destinados à subvenção econômica, bem como o percentual a ser destinado exclusivamente à subvenção para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 7º A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP estabelecerá convênios e credenciará agências de fomento regionais, estaduais e locais, e instituições de crédito oficiais, visando descentralizar e aumentar a capilaridade dos programas de concessão de subvenção às microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 8º A FINEP adotará procedimentos simplificados, inclusive quanto aos formulários de apresentação de projetos, para a concessão de subvenção às microempresas e empresas de pequeno porte.

Essa cooperação pode ultrapassar a barreira de um município e alcançar uma microrregião, vislumbrando sempre os interesses das micro e pequenas empresas que integram os arranjos produtivos locais, para viabilizar a instalação de centros regionais e inovação tecnológica.

A lei 11.196/2005, conhecida como a Lei do Bem, em seu capítulo III, consolidou benefícios fiscais que as empresas podem usufruir de forma automática, desde de que realizem pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica.

Os benefícios fiscais inscritos no capítulo III da chamada Lei do Bem são:

- deduções de Imposto de Renda e da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) de dispêndios efetuados em atividades de P&D;
- a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na compra de máquinas e equipamentos para P&D;
- a depreciação acelerada desses bens;
- a amortização acelerada de bens intangíveis;
- a redução do Imposto de Renda retido na fonte incidente sobre remessa ao exterior resultante de contratos de transferência de tecnologia;
- a isenção do Imposto de Renda retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares; ou
- subvenções econômicas concedidas em virtude de contratações de pesquisadores, titulados como mestres ou doutores, empregados em empresas para realizar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica, desenvolvimento e inovação tecnológica, regulamentada pela Portaria MCT nº 557.

Os fatores prazo e preço são importantes componentes na busca pelo mercado, mas não são os únicos, a capacitação técnico-profissional representam grande diferencial e competitividade entre as empresas, e o caminho para aquelas interessadas em participar do processo licitatório e na busca por sua consolidação no mercado local e regional.

Como forte aliada para incrementar as políticas públicas de incentivo às micro e pequenas empresas, a Lei complementar 123/2006 abriu um novo espaço para que o município possa promover no âmbito local programas de capacitação e formação, incorporando essa realidade as MPE locais, para que estas participem efetivamente das compras governamentais.

3.4.5. Financiamento e Incentivos fiscais

A carga tributária é considerada um grande entrave para sobrevivência das pequenos e micro empresas no Brasil. Assim, um programa de compras governamentais deve reduzir a carga tributária sobre essas empresas, para que estas possam criar alicerces e estabelecer-se no mercado com solidez.

Inicialmente essa redução tributária que poderia ser vista como um ônus aos cofres públicos, será compensada com a regularização das empresas informais e a tributação quando da venda de mercadorias ou prestação de serviços.

Os incentivos fiscais também contemplam a redução da burocracia para abertura de empresas e o pagamento de impostos. O simples nacional simplificou demasiadamente a documentação e os procedimentos de registro das empresas, sem falar na obtenção de crédito, através da criação do microcrédito e do cooperativismo de crédito.

Outra novidade incorporada foi a promulgação da Lei Complementar 128, que entrou em vigor em dezembro de 2008, criando a figura do microempreendedor individual – MEI, que trouxe regras que incentivaram milhares de empresas brasileiras e saírem da informalidade.

Pode o poder público buscar informações e mecanismos para que pequenas e microempresas tenham acesso a financiamentos com juros menores, como forma de incentivar as pequenas empresas a se formalizarem, cumprirem seus contratos com o poder público ou simplesmente para se manterem competitivas no mercado, crescendo e gerando riqueza.

O relatório SEBRAE, “Fatores Condicionantes e Taxa de Mortalidade de Empresas”, realizado em 12 estados no período de agosto/1998 a junho/1999, constatou que os principais fatores limitantes à sobrevivência das micro e pequenas empresas eram a restrição de crédito e de capital humano. Essas restrições acentuavam-se nas empresas do estrato de até 5 pessoas ocupadas, que apresentavam taxas sempre mais elevadas que a das empresas dos demais estratos. Nele também foram constatados os mesmos fatores limitantes à sobrevivência das micro e pequenas empresas: a dificuldade de crédito, a falta de suporte técnico, de gerenciamento adequado e de capital humano (NAJBERG; PUGA; OLIVEIRA, 2000). O município tem papel fundamental nesse processo, desde a edição de leis, na busca por

aprimorar seus procedimentos, ou como instrumento para busca de mecanismos de acesso ao crédito.

3.4.6 Cadastrar as Pequenas e Microempresas e identificar as empresas informais

A localização dos pequenos empresários, identificando o perfil produtivo e o números de fornecedores e prestadores de serviços, fazem com que o município identifique as potencialidades econômicas e demandas sugerido pelo próprio contexto social.

Esse levantamento embasará e tornará mais claro um plano municipal de compras governamentais, identificando o consumo de mercado da população local e a vocação econômica do município, ajustada pela própria demanda.

Após identificar as empresas, é importante classifica-las num conjunto de empresas, levantando sua capacidade de absorção de mão de obra. Nesse levantamento é necessário também fazer o levantamento das empresas informais, identificando suas potencialidades e adotando medidas de incentivo à legalização das atividades informais, viando o aumento de empregos formais, e conseqüentemente o desenvolvimento da economia, com a maior arrecadação de impostos.

Após formalizadas estas empresas poderão contratar com o poder público, utilizando-se dos privilégios concedidos na Lei Complementar 123/2006.

4. DISCUSSÃO E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A discussão dessa monografia passou pela conceituação da microempresa e empresa de pequeno porte, e identificou os diversos tratamentos diferenciados que estas empresas são detentoras quando de sua participação em licitações públicas.

O Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, ao prever tais privilégios indica a preocupação social com o fortalecimento da economia regional e local, que em muito pode alterar a realidade de nossas cidades, com uma melhor distribuição de renda e uma redução na desigualdade social.

O trabalho traz a contribuição de que o resultado de incluir as pequenas e micro empresas locais e regionais no processo de compra dos entes públicos, principalmente nas compras dos pequenos municípios, pode alterar o desenvolvimento local, na medida em que o aumento de oportunidades empreendedoras fortaleceria os mercados locais e regionais, com o aumento de riqueza e a redução das desigualdades, com o acesso de milhões de pessoas a bens e serviços.

Muito mais do que isso, a dinamização empreendedora atingiria também a economia dos municípios, com o aumento de impostos, que reinvestidos, poderiam retornar à população como novos ou melhores bens e serviços, sem falar na agilidade na entrega dos produtos que acabariam por baratear seus custos, principalmente os gerados pelo frete.

Definiu ainda os obstáculos que restringem a participação dessas empresas nas compras governamentais e as ações que podem ser tomadas para que Pequenas Empresas locais e regionais participem efetivamente de seu processo, mas não somente em condições de participar, mas de sagrarem-se vencedoras e tornarem-se fornecedoras.

Uma das principais causas da não participação das pequenas empresas no processo de compra, é resultado da inércia dos municípios em regulamentar o tratamento diferenciado e simplificado as microempresas e empresas de pequeno porte, e ainda, de tornar efetivo esse tratamento através das medidas inscritas no Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, e aplicando numa política pública de compra efetiva e permanente.

Diante da passividade dos municípios em regulamentar os privilégios as pequenas e microempresas, a recente lei complementar 147/2014, traz como novidade a regulamentação desses privilégios, cabendo aos municípios somente a aplicação da lei.

Mesmo com tal regulamentação, percebe-se que sua aplicabilidade passa por uma mudança de visão da gestão pública, com um novo enfoque do gestor objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional.

Percebe-se que as limitações aos privilégios das Pequenas e Microempresas, apontadas pela Lei 123/2005, tem muito mais o caráter de impedir a distorção da lei, com a sua utilização para a prática de ilegalidades, como o direcionamento dos objetos licitatórios ou o super faturamento dos preços praticados, do que impedir que a lei seja aplicada e atinja seu escopo.

Por último tratamos do empreendedorismo nas cidades, e como um município pode através de sua política pública de compra fomentar que micro e pequenas empresas locais e regionais participem de seu processo de compra e licitação.

Como resultado observa-se que para melhorar as condições empreendedoras não há outro caminho senão o da mudança na condução de gestão de nossas cidades, com a criação e desenvolvimento de políticas públicas voltadas à promoção do empreendedorismo através de um esforço conjunto.

Essa primeira tomada de gestão deve ser do próprio gestor público, que tem papel fundamental nesse processo de promoção do empreendedorismo municipal. Mas a coordenação de esforços é fundamental, seja na criação, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação dos resultados dessas políticas.

A partir da construção de uma política empreendedora, o trabalho mostra que é possível traçar caminhos para que uma cidade desenvolva as características de uma cidade empreendedora, com medidas efetivas, que sempre passam pelo planejamento estratégico das ações, com um plano dividido em fases, cronogramas, recursos, avaliação e resultados, e um fluxo contínuo de informações que dependem da participação dos vários segmentos envolvidos.

As experiências apresentadas em alguns países, mostram que essa visão de privilegiar pequenas empresas é um processo utilizado há anos em países com economias altamente desenvolvidas, e que efetivamente trouxeram e ainda trazem resultados expressivos às economias locais.

Percebemos que no Brasil o processo de dar privilégios a pequenas empresas é muito recente. O marco dessa tomada de decisão é a promulgação é o Estatuto Nacional de Pequena e Micro Empresa, que foi promulgado no ano de 2005. Alguns países, como os Estados Unidos e Japão, iniciaram esse processo logo após a segunda guerra mundial.

O que o trabalho traz como resultado é que privilegiar pequenas e micro empresas locais e regionais é muito mais do que estabelecer um conjunto de normas jurídicas que vão tratar de questões documentais, administrativas, trabalhistas, previdenciárias e creditícias, ou ainda, forma de aumentar o número de empresas existentes. Deve-se estabelecer metas de qualificação, seja no campo econômico, social e ambiental, com a ativação do desenvolvimento local e regional e o aumento da prosperidade econômica.

Nossos Tribunais de Contas tem decidido de forma antagônica à questão dos privilégios as pequenas e micro empresas, quando da elaboração de editais que visem à aquisição apenas de empresas locais e regionais, chegando até mesmo a proibir essa prática, muito embora exista a permissão legal, reafirmada e ampliada recentemente pela LC 147/2014. Uma proposta de um futuro trabalho seria conflitar as diferentes interpretações de nossos Tribunais de Contas, fazendo um parâmetro com a lei em vigor e o escopo legislativo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação das micro e pequenas empresas nas compras públicas vem crescendo gradativamente, com aquisições de bens e serviços realizadas pelos diversos entes da administração pública, que representam um significativo montante, ativando as economias locais e regionais, já que essas empresas localizam-se nas cidades.

Apesar da moderação na atividade econômica brasileira no período recente, o segmento das micro e pequenas empresas ainda se expandem no país, impulsionado pelo crescimento da renda e do crédito. O aumento do número de MPEs responde pelo aumento de empregos, principalmente os empregos formais, como a aumento do rendimento médio real recebido.

O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte é um instrumento que pode abrir espaço jurídico para que as micro e pequenas empresas desempenhem negócios jurídicos facilitados, com o acesso aos mercados, a simplificação das relações de trabalho, o estímulo ao crédito e à capitalização, o acesso à justiça, os estímulos à inovação tecnológica, o tratamento favorecido à relação jurídica tributária, o favorecimento de créditos, o incentivo à capitalização, o estímulo à realização de negócios de compra e venda de bens e serviços, o fortalecimento das microfinanças, e muitos outros.

Percebemos nesta pesquisa que as inovações contidas na legislação, que tratam dos privilégios às pequenas e microempresas, são importantes mecanismos de ampliar os mercados a estas empresas, para inclui-las definitivamente no cenário das compras governamentais. Mas há que se salientar que vários mecanismos ainda são pouco utilizados pelos municípios, e essa mudança implica em alterações de procedimento, planejamento e gestão.

Há que se ressaltar, ainda, que o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido busca nada mais que uma igualdade entre os pequenos negócios e as grandes empresas, uma vez que estas têm facilidades extremas de acesso ao crédito, acesso a informações, produção e comercialização em larga escala, o que, leva a uma compra de insumos e matérias primas também em grandes quantidades, com uma forte redução de custos e preços, dentre uma série de fatores que impedem a competitividade entre a pequena e a grande empresa. Por outro lado, as pequenas empresas são responsáveis pela esmagadora maioria dos empregos, de

forma completamente descentralizada e trazendo a reboque a democratização de oportunidades em nosso País.

Esta pesquisa identificou os tratamentos diferenciados as micro e pequenas empresas quando da participação em licitações públicas, ante a aplicação da lei geral das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras governamentais. Existem grandes obstáculos que acabam restringindo a participação destas empresas, principalmente fundadas na inatividade dos gestores. Ações pontuais dos governos municipais poderiam alterar essa situação, com medidas legais e de gestão permitindo que Pequenas e Microempresas locais e regionais participem efetivamente dos procedimentos de compras governamentais, focando o fortalecimento da economia local e regional, com reflexos imediatos no aumento de riqueza e na melhora da distribuição de renda local e regional.

A conclusão é de que o estímulo e o fomento das microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito local e regional, tem relação direta no desenvolvimento das cidades e na qualidade de vida de seus cidadãos, que somente se tornará realidade através de uma política pública que promova o empreendedorismo, através de planejamento e tomada de medidas pontuais que envolvam não somente o gestor público, mas todos os atores políticos, numa mudança de mentalidade da sociedade. Há a necessidade de uma mudança da política pública de compra municipal, com ações integradas de planejamento, visando a transformação de nossas cidades.

REFERÊNCIAS

ANUÁRIO do trabalho na micro e pequena empresa: 2013. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, responsável pela elaboração da pesquisa, dos textos, tabelas, gráficos e mapas – 6. ed. Brasília: DIEESE, 2013.

ABONG. **Manual dos Fundos Públicos, 2004**. São Paulo: ABONG, 2004. Disponível em < <http://www.abong.org.br>>. Acesso em 23 set. 2014.

BEDÊ, M. A. (Coord.). **Onde estão as Micro e Pequenas Empresas no Brasil**. São Paulo: SEBRAE, 2006.

BRASIL. **Lei nº 12.349/2010**, Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm>. Acesso em 05 nov.2014

BRASIL, **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. 33 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. **Lei Complementar nº. 123 de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº.s 8.212 e 8.213, ambas de 24 de Julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto- Lei nº. 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº. 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº. 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº.s 9.317, de 5 de Dezembro de 1996, e 9.841, de outubro de 1999. Disponível em < [http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Leis Complementares/2006/leicp123.htm](http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Leis%20Complementares/2006/leicp123.htm)>. Acesso em: 12 ago 2014.

BRASIL, **Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993**. Regulamenta o art. 37. XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2004. (Manuais de Legislação Atlas).

BRASIL. **Lei nº. 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o novo Código Civil; Revogam-se a Lei no 3.071, de 1o de janeiro de 1916 - Código Civil e a Parte Primeira do Código Comercial, Lei no 556, de 25 de junho de 1850. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em 20 ago 2014.

BRASIL. **Lei de nº 10.520/2002**. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em 05 nov.2014

BRASIL. Ministério do planejamento. **Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, Janeiro à Dezembro de 2012**. Disponível em: <www.comprasgovernamentais.gov.br/.../01-01_a_12_informativo-comp>. Acesso em 16 ago 2014.

BRASIL. **Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005**. Regulamenta a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5563.htm>. Acesso em 05 nov 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm>. Acesso em 05 nov.2014.

BRASIL. **Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005**. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre

incentivos fiscais para a inovação tecnológica. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm.> Acesso em 05 nov.2014

CALDAS, R. W.; CRESTANA, S. **Políticas Públicas Municipais e Apoio às Micro e Pequenas Empresas**. São Paulo: Sebrae, 2005.

CRUZ, J. M.; OLIVEIRA, S. Z. **Considerações sobre as licitações em face das alterações do Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123/2006) provenientes da Lei Complementar nº 147/2014**. Disponível em:< <http://sizanotello.blogspot.com.br/search?updated-min=2014-01-01T00:00:00-08:00&updated-max=2015-01-01T00:00:00-08:00&max-results=35>. > Acesso em: 29 ago. 2014.

FAGUNDES, M. S. **Revista dos Tribunais**, 236/429, 1988,

FERNANDES, J. U.J.. **O município contratando com a micro e pequena empresa: o estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia dos municípios**. Brasília: SEBRAE, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. São Paulo: 2014.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

_____. **O Estatuto da Microempresa e as Licitações Públicas, rev. e atual., de acordo com a Lei Complementar 123/06 e o Decreto Federal 6.204/2007**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2007.

MARINS, J.; BERTOLDI M. M. **Simples Nacional: Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, C. A.B. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MOURA, C. E. **Compras Governamentais das Microempresas**. Mercado – 359/122/ ABR/2004. Disponível em: www.zenite.com.br. Acesso em 23 ago 2014.

MUKAI, T. **Licitações e Contratos Públicos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NAJBERG, S.; PUGA, F.P.; OLIVEIRA, P. A.S.O. **Sobrevivência das Firms no Brasil: dez. 1995/dez. 1997**”. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.7, n.13, p. 33-48, junho/2000. Disponível em : <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1302.pdf> . Acesso em 3 jul.2014.

QUICK, B., ESCORCIO, J. R. e GONDIM, A. **Guia do Prefeito Empreendedor – Gestão Municipal 2013-2016, 10 passos e 100 ações – Agenda de compromissos com os pequenos negócios para a geração de emprego e renda**, Brasília: SEBRAE, 2013.

SEBRAE. **Guia do Candidato Empreendedor**. Brasília, Sebrae Nacional, 2004.

TOLOSA FILHO, B.. **Licitações, Contratos e Convênios**. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

TORRES, R. C. L. **O estatuto da microempresa e empresa de pequeno porte e as licitações públicas**. *Revista Virtual da AGU*, Ano VII, n. 62, março de 2007. Disponível em: <http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano_VII_marco_2007/O%20Estatuto-Ronn%20Torres.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2014.