



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



**JAIME ALMEIDA DOS SANTOS**

**O DIREITO DE PREFERÊNCIA NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**OSASCO**

**2014**

**JAIME ALMEIDA DOS SANTOS**



## **O DIREITO DE PREFERÊNCIA NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Câmpus Pato Branco*.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. M. Sc. Sandra Mara Iesbik Valmorbidia

**EDUCAÇÃO À DISTANCIA**

**OSASCO**

**2014**



## TERMO DE APROVAÇÃO

O Direito de Preferência nas Licitações Públicas

Por

**Jaime Almeida dos Santos**

Esta monografia foi apresentada às 21h20 do dia **24 de outubro de 2014** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

---

Profa. M.Sc. Audrey Merlin Leonardi de Aguiar  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

---

Profa. M.Sc. Giovanna Pezarico  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Dedico este trabalho à minha família e a todos  
que contribuíram para a sua realização.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela oportunidade de viver e de poder aperfeiçoar meus conhecimentos.

Aos meus pais que me proporcionaram a vida e me instigaram a seguir no caminho da honestidade e do bem, me ensinando desde pequeno, que para vencer é preciso ter foco, fé e lutar.

Agradeço aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública, professores da UTFPR, *Campus Pato Branco*, em especial à Profa. Sandra Mara lesbik Valmorbida pela sua dedicação e paciência.

Agradeço aos tutores Ângela, Aldine e André por toda contribuição ao longo do curso de Especialização.

Por fim, agradeço a todos que de qualquer forma tenham contribuído em minha formação acadêmica e acima de tudo, contribuído na realização dos meus sonhos.

“Só os que se arriscam a ir longe demais são capazes  
de descobrir o quão longe se pode ir”.

(T S ELIOT)

## RESUMO

SANTOS, Jaime Almeida dos. O Direito de preferência nas licitações públicas. 2014. 46 páginas. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, São Paulo, 2014.

Este trabalho teve como objetivo abordar o risco de aumento nos gastos públicos, em virtude da legislação vigente assegurar o direito de preferência às microempresas e às empresas de pequeno porte nas licitações públicas, nas modalidades concorrência, tomada de preços, convite e pregão, de acordo com a Lei nº 8.666/93. Foram analisados os preceitos constitucionais pertinentes ao tema, haja vista que a Carta Magna de 1988 concede um tratamento favorecido às empresas desse porte. A Lei Complementar nº 123/2006 foi abordada em virtude de ter instituído o Estatuto Nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte no Brasil, tendo estabelecido e regulamentado os critérios para a concessão dos benefícios. Os aspectos legais do Decreto Federal nº 6.204/2007 que vincula os órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União também foram abordados. Em síntese, foram considerados os critérios que a Administração Pública deve observar para promover a melhor contratação possível em se tratando de processos licitatórios, atendendo aos princípios da República, isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade.

**Palavras-chave:** Microempresa. Empresa de pequeno porte. Estatuto Nacional. Modalidades. Benefícios.

## ABSTRACT

SANTOS, Jaime Almeida dos. The right of preference in public procurement. 2014. 46 páginas. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, São Paulo, 2014.

This work has the theme addressing the risk of increase in public spending, given the current legislation, the right of preference to micro and small businesses in public procurement, competition modalities, making prices, call and trading, according with Law number 8.666/93. Relevant to the topic constitutional precepts were analyzed, considering that the 1988 Constitution grants a favored treatment to companies of this size. Complementary Law number 123/2006 was approached by virtue of having established the National Statute of microenterprise and small business in Brazil, having established and regulated the criteria for the granting of benefits. The legal aspects of the Federal Decree number 6204/2007 which commits the federal public administration direct, special funds, municipalities, public foundations, public companies, joint stock companies and other entities controlled directly or indirectly by the Union also were addressed. In summary, we considered the criteria that the public service must observe to promote the best possible hiring when it comes to bidding processes, taking into account the principles of the Republic, equality, legality, impersonality, morality, publicity, efficiency, reasonableness and proportionality.

**Keywords:** Microenterprise. Small business. National status. Modalities. Benefits.



## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 – Modalidades de Licitação – Valores por contratação..... | 28 |
| Tabela 2 – Lances ofertados em pregão – Produto alimentício.....   | 38 |
| Tabela 3 – Lances ofertados em pregão – Material de consumo.....   | 39 |
| Tabela 4 – Lances ofertados em pregão – Prestação de serviços..... | 39 |

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO .....  | 11 |
| 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....   | 13 |
| 2.1 A LEI 8.666/93 E SUA FUNÇÃO SOCIAL.....   | 13 |
| 2.1.1 Os Regimes Licitatórios e sua Constitucionalidade.....  | 15 |
| 2.2 O ESTATUTO NACIONAL DA MICROEMPRESA E DA EMPRESA DE<br>PEQUENO PORTE .....                            | 18 |
| 2.2.1 Os benefícios da Lei Complementar 123/2006 e a regulamentação do<br>Decreto Federal 6.204/2007..... | 21 |
| 2.2.2 A Proteção da Constituição às MEs e EPPs .....  | 23 |
| 2.3 O DIREITO DE PREFERÊNCIA EM FAVOR DE PEQUENAS EMPRESAS<br>NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS .....               | 25 |
| 2.3.1 As modalidades licitatórias aplicadas pela Lei Complementar 123/2006 .....                          | 27 |
| 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....  | 30 |
| 3.1 TIPO DE PESQUISA OU TÉCNICAS DE PESQUISA .....  | 30 |
| 3.2 COLETA DE DADOS .....   | 31 |
| 3.3 ANÁLISE DOS DADOS.....  | 31 |
| 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....   | 33 |
| 4.1 O risco de elevação dos custos da Administração Pública e a<br>responsabilidade dos gestores.....     | 33 |
| 4.2 Vantagens proporcionadas pelo Direito de Preferência X Princípios<br>Constitucionais .....            | 36 |
| 4.3 Análise comparativa dos lances ofertados em processos licitatórios .....                              | 37 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....  | 41 |

## 1 INTRODUÇÃO

A estimativa de sobrevivência das Microempresas (ME's) e das Empresas de Pequeno Porte (EPP's) no Brasil é de curta duração, mas já foi pior. De acordo com o SEBRAE (2013), através de um estudo realizado com auxílio do IBGE e do BNDES, constatou-se que a taxa de sobrevivência das empresas constituídas em 2007 foi de 75,6%, nível superior ao verificado no grupo das empresas constituídas em 2005 e 2006, cujas taxas de sobrevivência foram, respectivamente, 73,6% e 75,1%. O SEBRAE atribui o aumento da sobrevivência aos avanços e melhorias da legislação em favor das MPE's.

A sobrecarga de impostos e a grande dificuldade de concorrer nas disputas com grandes empresas ou até empresas multinacionais, podem conduzir as ME's e as EPP's ao encerramento de suas atividades. Partindo desse princípio, o Poder Legislativo aprovou em 2006, a Lei Complementar nº 123/2006 que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, visando facilitar e auxiliar esses pequenos empresários na manutenção de seus negócios, uma vez que grande parte da população depende dos empregos gerados por essa classe de empresas.

De acordo com Andrade (2007), a Lei Geral das Micros e Pequenas Empresas, foi criada para resolver os problemas dessa classe de empresários, pois o País reconheceu a desigualdade entre grandes, pequenas e médias empresas e resolveu criar ativamente um ambiente favorável ao crescimento das menores, para que um dia se tornem também grandes negócios. Logo, os empresários devem ficar atentos e verificar se os Municípios e Estados estão cumprindo esta Lei, pois se trata de uma lei de âmbito nacional, ou seja, suas disposições se aplicam em todo o Brasil.

De certa forma, a Lei Complementar nº 123/2006 lançou benefícios às ME's e às EPP's, pois, em seu artigo 48, especifica um tratamento diferenciado e simplificado, principalmente na realização de processo licitatório, evidenciando, portanto, o direito de preferência nas licitações públicas, tema deste trabalho.

De acordo com Zimmer (2009), dentre os principais benefícios que a Lei oferta, destaca-se a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil

reais); nas licitações onde seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% do total licitado e quando se estabelecer cota de até 25% do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.

A Lei Complementar 123/2006 e o Decreto 6.204/2007 encontram respaldo na Constituição Federal de 1988 que estabelece em seu artigo 170, inciso IX a concessão de um tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País, constituindo, assim, um dos princípios orientadores da ordem econômica social.

De fato, o direito de preferência das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nos processos licitatórios originaram reflexos de sua aplicabilidade na Administração Pública, que teve e tem de lidar com a situação de maneira que o Estado não sofra grandes prejuízos em virtude da Lei, mesmo sabendo da forte participação econômica e social dessa fatia de empresas no Território Nacional.

A Lei 8.666/93 que institui as modalidades da Licitação também foi abordada no trabalho, com referência à sua função social e sua aplicabilidade no contexto estudado. Em se tratando das modalidades do processo licitatório que a Lei Complementar nº 123/2006 abrange, Rigolin e Bottino (2009) lecionam que a aplicabilidade da Lei se dá em todas as modalidades do tipo menor preço, visto que a Lei menciona licitações sem separar nenhuma delas, devendo, portanto, serem consideradas as seguintes modalidades: concorrência, tomada de preços, convite e concurso.

Para a fundamentação dos objetivos gerais e específicos deste trabalho, utilizou-se a metodologia de pesquisas bibliográficas através de diversas fontes de consultas, sendo através de livros, manuais, revistas, artigos científicos e internet.

O objetivo geral deste trabalho é analisar o risco que a Administração Pública enfrenta com os incentivos que asseguram a preferência de participação das pequenas empresas nas licitações públicas e identificar os preceitos constitucionais que fundamentam o assunto em questão.

A análise do risco dar-se-á a partir da análise do atendimento à legislação pertinente ao direito de preferência, enfatizando o Estatuto Nacional da Micro e da Pequena Empresa que foi instituído pela Lei Complementar nº 123/2006.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 A LEI 8.666/93 E SUA FUNÇÃO SOCIAL

O gestor público tem o dever de defender os interesses da coletividade, bem como proteger os bens públicos e aprimorar os serviços, devendo, para tanto, cumprir todos os preceitos e princípios que regem a Administração Pública.

Da necessidade de se normatizar e estabelecer critérios específicos para a contratação de serviços ou de produtos por parte dos órgãos públicos surge a Lei 8.666/93 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Alexandrino e Paulo (2008, p. 450) destacam:

Licitação traz ínsita a ideia de disputa isonômica ao fim da qual será selecionada a proposta mais vantajosa aos interesses da Administração com vistas à celebração de um contrato administrativo, entre ela e o particular vencedor do certame, para a realização de obras, serviços, concessões, permissões, compras, alienações ou locações.

Segue-se, portanto, o pressuposto de que através da licitação pública, o Estado optará sempre pela condição mais vantajosa, garantindo, dessa forma, a licitude do processo licitatório.

Justen (2007, p. 30) afirma que a adoção de função social para a contratação administrativa envolve questões relacionadas com os princípios da República e da Isonomia. Para o autor, o tratamento preferencial em favor de certas pessoas, afeta o universo de licitantes e produz limitações à competição. Por outro lado, poderá acarretar um maior desembolso de recursos financeiros pela Administração Pública.

Contudo, cabe lembrar que o Estado deve implantar políticas que permitam a participação dos interessados nas Licitações, promovendo, assim, os valores constitucionais.

A obrigação de realização do processo licitatório está contida no art. 37, XXI da Constituição Federal, contudo, em que embora exista a necessidade de obter a melhor proposta para a celebração de contratos entre a Administração Pública e particulares com a finalidade de atender ao interesse público e concretização de

atividades estatais visando o bem comum, o processo licitatório em alguns casos específicos não será realizado.

Mesmo nos casos onde seja dispensável ou inexigível a licitação, a moralidade administrativa deve envolver conceitos de boa administração e fidelidade em atender o interesse público. Cumpre enfatizar que existem situações de inexigibilidade, pois em alguns casos, a obrigatoriedade pode bloquear a tomada de decisões do Administrador Público e, causar efeitos contrários aos pretendidos.

Através dos processos licitatórios, também é possível objetivar a promoção do desenvolvimento social e acender a tese de fomentar a participação de micro e de pequenas empresas nas concorrências públicas.

Segundo Ferreira (2010, p. 53), uma licitação que estipule, por força de lei, um critério ficto de empate entre propostas com vistas a incentivar a formalização da atividade microempresária e facilitar seu acesso às contratações públicas pode delimitar o seu objeto, por força de decreto hierárquico, a bens e serviços ambientalmente sustentáveis. E nisso reside à cogitada 'função social da licitação pública' apresentar-se, sempre que possível e cumulativamente, como um instrumento para a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, bem como dos demais valores, anseios e direitos nela encartados, sem prejuízo de outros, assim reconhecidos por lei ou até mesmo por uma política de governo.

A Lei 8.666/93 traz em seu artigo 3º a necessidade da promoção social e em seu artigo 24 dispõe sobre várias hipóteses onde nem sempre o Estado optará pela opção mais vantajosa, como é o caso, por exemplo, da contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso ou na hipótese da celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

De acordo com Bresser Pereira (1977), "o desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através da qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo."

A função social dos contratos é de fato, relevante, pois os contratos executados pela Administração Pública podem resultar em melhorias na qualidade de vida da população.

O objetivo de esclarecer a função social dos contratos é demonstrar o quanto é possível diminuir a exclusão social e as diferenças de concorrência entre as empresas de pequeno e médio porte frente às grandes empresas e às Multinacionais. A Administração Pública pode estimular o crescimento da economia e incentivar pequenos empresários na contratação de empregados, criando, assim, um ciclo que seria perfeito para a economia de qualquer país.

Nesse sentido, Justen Filho (2007, p. 28 a 29) expõe:

O Estado desembolsa valores eventualmente superiores aos necessários para obter uma determinada utilidade e tal se legitima em vista dos benefícios sociais propiciados de modo indireto. Ou, para ser mais preciso, o Estado se vale da contratação administrativa para cumprir certas funções de assistência social e de intervenção no domínio econômico que a ele são impostas pela ordem jurídica.

Em síntese, as medidas de fiscalização e combates à corrupção devem permanecer eminentes para a construção de um sistema jurídico e sócio-cultural coerente com normas, legislações e com a boa prática administrativa, uma vez que possíveis mudanças na economia por parte do Estado devem visar uma melhor distribuição de recursos para a sociedade.

### 2.1.1 Os Regimes Licitatórios e sua Constitucionalidade

Dentro do ordenamento jurídico Brasileiro, a Licitação precisa ser compreendida como um instituto de fundamento constitucional. Justen Filho (2007) preleciona que dois fatores constitucionais sobre os processos licitatórios devem ser considerados: um deles é o que trata da competência para legislar sobre regras gerais e o segundo se refere ao princípio da obrigatoriedade de licitar.

Assim, quando tratamos da competência para legislar, a Constituição Federal aponta no inciso XXVII do art. 22:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art.

37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Destarte, os Estados, Municípios e o Distrito Federal também podem legislar sobre normas específicas, desde que estas não sejam incongruentes com as normas gerais.

Em se tratando do assunto, observa-se que o STF já enfrentou ação sobre a obrigação dos processos licitatórios para a Administração Pública Direta e Indireta:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EDUCAÇÃO. ENTIDADES DE COOPERAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LEI 11.970/1997 DO ESTADO DO PARANÁ. PARANAEDUCAÇÃO. SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. POSSIBILIDADE. RECURSOS PÚBLICOS FINANCEIROS DESTINADOS À EDUCAÇÃO. GESTÃO EXCLUSIVA PELO ESTADO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

[...]

A Constituição federal, no art. 37, XXI, determina a obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A mesma regra não existe para as entidades privadas que atuam em colaboração com a Administração Pública, como é o caso do PARANAEDUCAÇÃO. (ADI 1.864, Rel. p/ o AC. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 08.08.07, DJE de 02.05.08)

Quanto à constitucionalidade dos regimes licitatórios, Justen Filho (2007) alerta que pode ser compatível com a Constituição a previsão de certas preferências e benefícios orientados a fomentar atividades, promover o desenvolvimento econômico e social de certas regiões e eliminar desigualdades. Essas soluções são constitucionais mesmo quando acarretam a elevação dos gastos públicos e a restrição à competitividade. Mas essa competitividade com a Constituição apenas se verificará quando o tratamento preferencial não apresentar cunho absoluto e excludente da realização dos demais valores constitucionais..

Assim, não se deve admitir que as contratações administrativas sejam norteadas por critérios de discriminação e de afastamento da menor vantajosidade econômica.

A Administração Pública deve sempre promover a melhor contratação possível em se tratando dos processos licitatórios, motivo pelo qual, tal situação está diretamente relacionada os princípios que devem ser atendidos na Licitação.

Segundo Zimmer Junior (2009, p. 532), a licitação, qualquer que seja a sua modalidade, deve obedecer aos princípios listados nos artigos 3º e 15, inciso I, da Lei 8666/93, sendo importante destacar que dentre os princípios administrativos dispostos no artigo 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade,



moralidade, publicidade e eficiência) apenas eficiência não aparece expressamente referido. Contudo, no Decreto 5.450/2005, artigo 5º, o princípio da eficiência aparece identificado com a modalidade licitatória pregão, assim como a razoabilidade e a proporcionalidade.

A impessoalidade, a isonomia e a igualdade são princípios do Direito Administrativo que se afirmam a partir da própria existência do procedimento licitatório, porque é finalidade deste tipo de contratação permitir as mesmas oportunidades de estabelecer relações negociais com a Administração.

Com referência aos princípios específicos do processo licitatório, Zimmer Junior (2009, p. 533 a 536) destaca o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o princípio do julgamento objetivo, o princípio da competitividade e o princípio da padronização. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório (ou ao edital) produz a diretiva de que a Administração não pode descumprir as normas e as condições do edital ou da carta-convite, às quais se acha estritamente vinculada, o que não impede que ocorram mudanças no texto desses documentos.

Já o princípio do julgamento objetivo baseia-se nos critérios indicados no edital e nas propostas apresentadas. O julgamento das licitações deve basear-se em fatores concretos definidos pela Administração, em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido pelo edital ou convite.

O princípio da competitividade provém que a Administração Pública, quando da licitação, não deve adotar providências ou, criar regras que comprometam, restrinjam ou frustem o caráter de competição e de igualdade da licitação.

Por fim, o princípio da padronização tem por objetivo o fito de compatibilizar especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia.

A Lei 8666/93, no seu artigo 21, § 4º, esclarece que qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

## 2.2 O ESTATUTO NACIONAL DA MICROEMPRESA E DA EMPRESA DE PEQUENO PORTE

Durante muitos anos, as microempresas e as pequenas empresas tiveram o mesmo tratamento legal que era dado às grandes organizações, tendo sido, portanto, desconsideradas as desigualdades que de fato sempre existiram entre elas.

De acordo com o SEBRAE (2013), através de um estudo realizado com auxílio do IBGE e do BNDES, constatou-se que a taxa de sobrevivência das empresas constituídas em 2007 foi de 75,6%, nível superior ao verificado no grupo das empresas constituídas em 2005 e 2006, cujas taxas de sobrevivência foram, respectivamente, 73,6% e 75,1%. O SEBRAE atribui o aumento da sobrevivência aos avanços e melhorias da legislação em favor das MPE's.

Nesse sentido, Andrade (2007) explica:

[...] a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, Lei Complementar nº 123/2006, foi criada para resolver estes problemas, pois reconhece a desigualdade entre grandes, pequenas e médias empresas e cria ativamente um ambiente favorável ao crescimento das menores, para que um dia se tornem também grandes negócios. Logo, os empresários devem ficar atentos e verificar se os Municípios e Estados estão cumprindo esta Lei, pois se trata de uma lei de âmbito nacional, ou seja, suas disposições se aplicam em todo o Brasil.

Com o surgimento do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte que foi instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 ficou regulamentado o tratamento diferenciado e favorecido que deve ser atribuído às microempresas e empresas de pequeno porte pelos 4 (quatro) poderes, sendo: o da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei nº 123/2006 encontra-se fundamentada no artigo 146 da Constituição que dispõe:

Art. 146. Cabe à lei complementar:  
I-dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;  
II-regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;  
III-estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:  
a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;  
b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

Constata-se que fica retratado o motivo pelo qual a Lei nº 123/2006 tem o propósito de disponibilizar o diferencial junto às contratações com o Poder Público aos pequenos e micro empresários, sendo que, é considerada microempresa aquelas que apresentarem receita bruta igual ou inferior à R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais). Já as empresas de pequeno porte, são aquelas com 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 Estatuto também instituiu o Simples Nacional, chamado por alguns de Super Simples, sendo que um dos seus principais objetivos é unificar o recolhimento de impostos federais, estaduais e municipais, bem como outras contribuições.

Com o Simples Nacional, a Lei Complementar 123/2006, de acordo com seu artigo 13, incisos VII e VIII incluiu no roll dos impostos abrangidos o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS e o Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISSQN.

Mesmo optando pelo Simples Nacional, o ICMS não é excluído das obrigações estatutárias, conforme dispõe o art. 13, §1º, inciso XIII:

Art.13.

[...]

§ 1º. O recolhimento na forma deste artigo não exclui a incidência dos seguintes impostos ou contribuições, devidos na qualidade de contribuinte ou responsável, em relação aos quais será observada a legislação aplicável às demais pessoas jurídicas:

XIII – ICMS devido:

- a) nas operações ou prestações sujeitas ao regime de substituição tributária;
- b) por terceiro, a que o contribuinte se ache obrigado, por força da legislação estadual ou distrital vigente;
- c) na entrada, no território do Estado ou do Distrito Federal, de petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, bem como energia elétrica, quando não destinados à comercialização ou industrialização;
- d) por ocasião do desembaraço aduaneiro;
- e) na aquisição ou manutenção em estoque de mercadoria desacobertada de documento fiscal;
- f) na operação ou prestação desacobertada de documento fiscal;
- g) nas operações com mercadorias sujeitas ao regime de antecipação do recolhimento do imposto, bem como do valor relativo à diferença entre a alíquota interna e a interestadual, nas aquisições em outros Estados e Distrito Federal, nos termos da legislação estadual ou distrital.

Trata-se de uma Lei que incentiva a desoneração e desburocratização dos processos de abertura, funcionamento e fechamento das empresas, criando, assim, várias oportunidades para que as micro e pequenas empresas se organizem de forma mais adequada e atinjam níveis de sobrevivência maiores e duradouros.

A Lei Complementar nº 123/2006 também aumentou a oportunidade do ramo de atividades que podem optar por recolher tributos por meio do Simples Nacional, no entanto, muitas das atividades que novamente foram abrangidas deverão recolher a Contribuição para a Seguridade Social como recolhiam antes. As MPE's estão dispensadas de recolher as contribuições destinadas às entidades privadas de serviços sociais e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, conforme abaixo:

Art. 13

[...]

§ 3º As microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional ficam dispensadas do pagamento das demais contribuições instituídas pela União, inclusive as contribuições para as entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de que trata o art. 240 da Constituição Federal, e demais entidades de serviço social autônomo.

As grandes empresas possuem uma maior capacidade de vitórias nos processos licitatórios, uma vez que dispõem de melhores condições para formular preços menores, a frente os preços ofertados por empresas de menor porte.

Em contrapartida, as medidas que podem facilitar a vitórias das pequenas empresas e dificultar a vitórias das maiores, podem ocasionar risco de prejuízo para a Administração Pública.

Nesse sentido, Justen Filho (2007, p. 38) esclarece:

Em primeiro lugar, todos os esforços no sentido de assegurar a participação das pequenas empresas no mercado de contratos administrativos incorporam um risco inafastável: a elevação dos custos para a Administração Pública.

[...]

Anota-se que a LC nº 123 se orientou a reduzir o referido risco, mas nem sempre será viável evitar que a tutela da pequena empresa seja obtida por meio de um preço mais elevado desembolsado pela Administração Pública.

### 2.2.1 Os benefícios da Lei Complementar 123/2006 e a regulamentação do Decreto Federal 6.204/2007

A Lei Complementar nº 123/2006 surgiu para proteger um mercado de pequenos e médios negócios que muito sofria pela alta carga de impostos e por perder em muitos critérios de concorrência com as grandes empresas.

Dentre os benefícios trazidos, destaca-se a preferência concedida nas aquisições de bens e serviços pelo Poder Público às Microempresas e Empresas de pequeno porte .

Andrade (2010, p. 193) leciona no seguinte sentido:

Esta Lei Complementar prevê, em seu art. 47, a possibilidade de a União, os Estados e os Municípios, nas contratações públicas, concederem 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.

No art. 48, a LC 123/2006, expõe que o tratamento diferenciado e simplificado para a ME e EPP pode-se traduzir na realização de processo licitatório: “I – destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); II – em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% do total licitado; III – em que se estabeleça cota de até 25% do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.”

Os benefícios supracitados não poderão ser estabelecidos, sem que as diferenças implicadas no regime licitatório estejam expressamente precisas no edital, ou quando não houver um mínimo de 3 fornecedores enquadrados como microempresa, empresa de pequeno porte ou cooperativa nos âmbitos local ou regional, ou ainda quando a Administração Pública não considerar vantajoso para o objeto a ser licitado esse tratamento diferenciado, bem como nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, conforme disposto na Lei 8666/93.

A própria Lei Complementar 123/2006, em seu artigo 3º, §4º e §5º estabelece critérios que definem entidades que não poderão dispor de tais benefícios:

[...]

§ 4º Não poderá se beneficiar do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12 desta Lei Complementar, para nenhum efeito legal, a pessoa jurídica:

I – de cujo capital participe outra pessoa jurídica;

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

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

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

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

VI – constituída sob a forma de cooperativas, salvo as de consumo;

VII – que participe do capital de outra pessoa jurídica;

VIII – que exerça atividade de banco comercial, de investimentos e de desenvolvimento, de caixa econômica, de sociedade de crédito, financiamento e investimento ou de crédito imobiliário, de corretora ou de distribuidora de títulos, valores mobiliários e câmbio, de empresa de arrendamento mercantil, de seguros privados e de capitalização ou de previdência complementar;

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

X – constituída sob a forma de sociedade por ações.

§ 5º O disposto nos incisos IV e VII do § 4º deste artigo não se aplica à participação no capital de cooperativas de crédito, bem como em centrais de compras, bolsas de subcontratação, no consórcio referido no art. 50 desta Lei Complementar e na sociedade de propósito específico previsto no art. 56 desta Lei Complementar, e em associações assemelhadas, sociedades de interesse econômico, sociedades de garantia solidária e outros tipos de sociedade, que tenham como objetivo social a defesa exclusiva dos interesses econômicos das microempresas e empresas de pequeno porte.

Com o intuito de suprir possíveis controvérsias existentes na LC 123/2006, a União editou em 05 de setembro de 2007 o Decreto Federal 6.204 que vincula os órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. Outrossim, o referido Decreto não se aplica ao Poder Judiciário, ao Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público Federal, cabendo a esses órgãos criar seus próprios regulamentos sobre o tema, se assim o quiserem.

O Decreto 6.204/2007 regulamenta em seu art. 4º, § 1º que na fase de habilitação, deverá ser apresentada e conferida toda a documentação, e, caso haja alguma restrição na comprovação fiscal, deverá ser concedido o prazo de dois dias úteis, prorrogado por igual período, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito, e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas que ainda não tiverem sido emitidas.

No artigo 2º, o Decreto 6.204/2007 expõe que para ampliar a participação das pequenas e micro empresas nas licitações, os órgãos públicos deverão sempre que possível:

Art.2º

[...]

I – instituir cadastro próprio, de acesso livre, ou adequar os eventuais cadastros existentes, para identificar as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas regionalmente, com as respectivas linhas de fornecimento, de modo a possibilitar a notificação das licitações e facilitar a formação de parcerias e subcontratações;

II – estabelecer e divulgar um planejamento anual das contratações públicas a serem realizadas, com a estimativa de quantitativo e de data das contratações;

III – padronizar e divulgar as especificações dos bens e serviços contratados, de modo a orientar as microempresas e empresas de pequeno porte para que adequem os seus processos produtivos; e

IV – na definição do objeto da contratação, não utilizar especificações que restrinjam, injustificadamente, a participação das microempresas e empresas de pequeno porte sediadas regionalmente.

Observa-se, portanto, que a regulamentação do Decreto 6.204/2007 trouxe ao Poder Executivo um maior respaldo para as contratações licitatórias envolvendo as microempresas e as empresas de pequeno porte, uma vez que incidiu categoricamente os prazos para a apresentação de certidões que comprovem as regularidades tributárias.

### 2.2.2 A Proteção da Constituição às MEs e EPPs

A Constituição da República de 1988 tornou explícito em seu art. 170, inciso IX, a concessão de um tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País, constituindo, assim, um dos princípios que orienta a ordem econômica social. Foi justamente para fazer valer este princípio constitucional que se originou a Lei Complementar 123/2006.

Contudo, este tratamento não pode ser concedido às cooperativas, pois são figuras dotadas de identidade própria e estão sujeitas a um regime jurídico diferenciado.

O protecionismo constitucional às MEs e as EPPs vai além, quando no art. 179 configura-se de fato o incentivo para a simplificação das obrigações a serem efetuadas por estes tipos de empresas:

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.

Já com relação aos possíveis questionamentos sobre o protecionismo às ME's e às EPP's, Petter (2006, p. 92 a 94) leciona que o princípio constitucional invoca um tratamento diferenciado às pequenas empresas constituídas e sediadas no Brasil, incentivando-as e estimulando-as (é a modalidade de intervenção indireta no domínio econômico). Pequenos negócios enfrentam maiores dificuldades de se constituírem (restrições de linhas de crédito, acesso a fornecedores etc.). Ao viabilizar sua criação, instalação e funcionamento, estimula-se a concorrência, mas principalmente a livre iniciativa (num viés substancial), colaborando para o pleno emprego.

A Constituição reconhece que a propriedade exercerá sua função social, e muito se tem escrito sobre a função social da empresa, contudo, não podemos deixar de ressaltar que a forma preferencial de incentivo não se atenua nas prerrogativas que visem contratações privilegiadas com o Poder Público. No entanto, é perfeitamente constitucional que uma parcela das contratações administrativas seja reservada preferencialmente às ME's e EPP's na medida em que não vede o acesso de outras empresas às contratações administrativas. Estará expressa a constitucionalidade, pois uma parcela dos recursos públicos será utilizada para o fomento de atividades econômicas, objetivando reduzir desigualdades econômicas e sociais existentes até então no País, assim como pressupõe a constituição Federal em seu artigo 3º.

Para o Ministro Gilmar Mendes (2008), os princípios da Ordem Econômica, garantidos pela CRFB/88, surgem como um direito especial da economia, em que o



Estado, embora não se substitua ao mercado, intervém nas suas disputas, através de normas e/ou institutos que, embora assegurem o direito de propriedade, a liberdade de empresa e a liberdade de trabalho como direitos fundamentais econômicos, não permite abusos no seu exercício.

### 2.3 O DIREITO DE PREFERÊNCIA EM FAVOR DE PEQUENAS EMPRESAS NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

O artigo 44 da Lei Complementar 123/2006 prevê que está assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte. Assim, no caso de empate nas disputas das licitações públicas, existem alguns critérios que em tese, privilegiam as micro e as pequenas empresas.

A respeito do direito de preferência, Zimmer (2009) esclarece que a Lei Complementar 123/2006 oferece às microempresas e às empresas de pequeno porte a vantagem de participar do processo licitatório sem o efetivo preenchimento de todos os requisitos exigidos à habilitação. O requisito da regularidade fiscal poderá ser atendido após o julgamento das propostas e após a definição de um vencedor do processo licitatório. Assim, diante da certeza da contratação, essas empresas possuem 2 (dois) dias úteis para superar a limitação. De início, deverão apresentar a documentação exigida para comprovar a regularidade fiscal, mas, caso haja alguma restrição, será assegurado o prazo de dois dias, a partir da declaração do vencedor, prorrogáveis por igual período e de acordo com o interesse da Administração Pública.

Nas licitações, fica assegurada, como critério de desempate a preferência de contratação às microempresas e empresas de pequeno porte, entendendo-se por empate as situações onde as propostas das MEs e das EPPs sejam iguais ou até 10% superiores à proposta mais bem classificada, com exceção prevista na modalidade pregão, onde o intervalo será de até 5% superior ao preço.

No caso de empate, a ME ou EPP mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame. Caso a ME ou EPP não for contratada, serão convocadas as remanescentes que apresentaram propostas inferiores.

Ramos (2009) ratifica que:

[...] a Lei Geral criou o que se está chamando de empate ficto ou ficção, uma vez que este se configura juridicamente, não apenas quando houver mais de uma proposta com valores idênticos, mas também serão consideradas como empate as situações em que a diferença entre as propostas se enquadre num determinado limite percentual.

[...]

Com relação à análise das propostas e a exequibilidade de preços, cabe-se enfatizar que a Administração Pública deverá verificar a conformidade dos valores propostos na Licitação, com os valores de mercado, cumprindo-se também o dever de constatar a execução imperfeita ou parcial do objeto contratado, ou sua total inexecução.

Importante citar que no caso da melhor proposta a ser apresentada de início seja de uma ME ou EPP, a mesma será indicada como vencedora desde então. Entretanto, para um melhor entendimento do Direito de Preferência, faz-se oportuno citar o Agravo Regimental no Agravo Inominado 46448 DF 2008.01.00.046448-6:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREGÃO ELETRÔNICO. LC Nº 123/2003. MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. TRATAMENTO DIFERENCIADO.

1. A possibilidade de as microempresas e das empresas de pequeno porte participarem de licitação não acarreta, por si só, a disparidade de tratamento no tocante aos requisitos de habilitação, com base na LC 123/2006, privilégio este que, nos termos do art. 49, I, da citada lei complementar, deve estar expressamente previsto no edital da licitação. Do contrário, concorrerão em igualdade de condições com as demais empresas, sob pena de quebra do princípio da isonomia e adoção de critérios não previstos no edital.

2. Agravo regimental a que se nega provimento. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREGÃO ELETRÔNICO. LC Nº 123/2003. MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. TRATAMENTO DIFERENCIADO. 1. A possibilidade de as microempresas e das empresas de pequeno participarem de licitação não acarreta, por si só, a disparidade de tratamento no tocante aos requisitos de habilitação, com base na LC 123/2006, privilégio este que, nos termos do art. 49, I, da citada lei complementar, deve estar expressamente previsto no edital da licitação. Do contrário, concorrerão em igualdade de condições com as demais empresas, sob pena de quebra do princípio da isonomia e adoção de critérios não previstos no edital. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (AGRAGI 2008.01.00.046448-6/DF, Rel. Desembargadora Federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues, Sexta Turma, e-DJF1 p.649 de 09/12/2008).

O Poder Judiciário entende que o princípio da isonomia deve ser plenamente respeitado, não cabendo um tratamento diferenciado às MPE's somente pelo simples fato de participarem das licitações públicas. Todos os critérios a serem observados com vistas ao favorecimento que predispõe a Lei Complementar nº

123/2006 devem constar no edital, caso contrário, as empresas concorrerão em igualdade de condições.

O Decreto 6.204/2007 também estabelece em seu artigo 5º, §4º ao §7º as condições nas quais será concedido o direito de preferência:

[...]

§ 4º A preferência de que trata este artigo será concedida da seguinte forma:

I – ocorrendo o empate, a microempresa ou empresa de pequeno porte melhor classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado o objeto em seu favor;

II – na hipótese da não contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, com base no inciso I, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem em situação de empate, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito; e

III – no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem em situação de empate, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 5º Não se aplica o sorteio disposto no inciso III do § 4º quando, por sua natureza, o procedimento não admitir o empate real, como acontece na fase de lances do pregão, em que os lances equivalentes não são considerados iguais, sendo classificados conforme a ordem de apresentação pelos licitantes.

§ 6º No caso do pregão, após o encerramento dos lances, a microempresa ou empresa de pequeno porte melhor classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de cinco minutos por item em situação de empate, sob pena de preclusão.

§ 7º Nas demais modalidades de licitação, o prazo para os licitantes apresentarem nova proposta deverá ser estabelecido pelo órgão ou entidade contratante, e estar previsto no instrumento convocatório.

Constata-se que o Direito de Preferência está contido expressamente em Legislação Federal, fato esse que o torna “grande benefício” às microempresas e às empresas de pequeno porte. Cabe, portanto, ao Estado adequar o tratamento às situações que são expostas pela Lei e cumprir de fato, a função social que lhe é incumbida.

### 2.3.1 As modalidades licitatórias aplicadas pela Lei Complementar 123/2006

As licitações públicas sempre foram e sempre serão de grande importância para a Administração Pública, bem como para a sociedade, uma vez que a contratação de serviços e a compra de produtos influenciam de forma significativa no desenvolvimento social. A Lei n.º 8.666/93 apresenta no art. 22, cinco modalidades de licitação, que são: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o

leilão. As modalidades de licitação têm características próprias, destinando-se a determinados tipos de contratação.

Neste sentido complementam Rigolin e Bottino (2009), que a aplicabilidade da Lei Complementar nº 123/2006 se dá em todas as modalidades do tipo menor preço, visto que a Lei menciona licitações sem separar nenhuma delas.

Partindo deste princípio, constatamos que o direito de preferência às ME's e EPP's pode ocorrer nas seguintes modalidades: concorrência, tomada de preços, convite e concurso.

Assim, no quadro 1, temos a seguinte exposição quanto aos critérios das modalidades:

**Tabela 1 –Modalidades de Licitação – Valores por contratação**

| <u>Modalidade</u> | <u>Previsão Legal</u>         | <u>Quando utilizar</u>  | <u>Valores limites</u>  |
|-------------------|-------------------------------|---|---|
| Concorrência      | Lei nº 8666/93, art. 22, § 1º | Compra de bens imóveis; alienações de bens imóveis e concessão de direito real de uso, serviço ou obra pública e em licitações internacionais | Obras e serviços de engenharia: acima de R\$ 1.500.000,00; Compras e serviços: acima de R\$ 650.000,00. |
| Tomada de Preços  | Lei nº 8666/93, art. 22, § 2º | Contratos relativos a obras, serviços e compras de menores valores do que os exigidos para a concorrência                                     | Obras e serviços de engenharia: até R\$ 1.500.000,00; Compras e serviços: até R\$ 650.000,00.           |
| Convite           | Lei nº 8666/93, art. 22, § 3º | Contratos de pequeno valor, contratações menores.   | Obras e serviços de engenharia: até R\$ 150.000,00; Compras e serviços: até R\$ 80.000,00.              |
| Pregão            | Decreto Federal nº 3555/2000  | Aquisição de bens e serviços comuns.  | Qualquer valor de contratação para aquisição de bens e serviços comuns.                                 |

**Fonte: Elaborado pelo autor, com base na Lei 8.666/93 e no Decreto nº 3555/2000**

Constata-se, portanto, que a modalidade pregão merece certo destaque, haja vista que nesta modalidade, a Administração Pública pode adquirir bens ou serviços comuns, por qualquer valor. A princípio, o Decreto Federal nº 3555/2000 havia limitado a utilização da modalidade pregão ao âmbito da União, contudo, a Lei nº 10.520/2002, em seu artigo 12 instituiu a utilização do pregão aos Estados, Distrito Federal e Municípios, além da União.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Neste capítulo, serão apresentados o tipo de pesquisa, a forma de coleta das informações e a maneira pela qual os dados serão analisados.

#### 3.1 TIPO DE PESQUISA OU TÉCNICAS DE PESQUISA

O estudo sobre o direito de preferência nas licitações públicas foi realizado através de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica, sendo esta última, a principal fonte utilizada. De acordo com KOCHÉ (1987, p.122), a pesquisa depende tanto do problema a ser estudado, quanto da natureza e nível de conhecimento do pesquisador.

Foram realizadas diversas consultas através de: artigos científicos, manuais específicos, *sites*, livros e revistas eletrônicas, com o objetivo de adquirir um amplo conhecimento dos direitos que possuem as microempresas e as empresas de pequeno porte nas licitações bem como aferir suas consequências para a Administração Pública.

A pesquisa documental foi concluída através de consultas jurisprudenciais, pois o tema deste trabalho é cerceado de legislação específica e o gestor público deve permanecer atento ao entendimento do Poder Judiciário. Nesse sentido, Lakatos e Marconi (1996, p.57) lecionam que as informações obtidas através da pesquisa documental são provenientes de órgãos que as realizaram e englobam todos os materiais escritos ou não, que podem servir como fonte de informação à pesquisa científica.

Também foram realizadas consultas a dados históricos, que revelaram o aumento da sobrevivência das ME's e EPP's, em virtude de diversos aspectos que foram abordados no estudo. Para Almeida (1996, p. 105), a pesquisa coleta e analisa razões do comportamento de um grupo ou comunidade, tendo como objetivo a identificação das mesmas, frente a uma situação peculiar.

Diante do exposto, constata-se que as pesquisas bibliográfica e documental possibilitaram de forma ampla e cognitiva a compreensão dos temas relacionados ao estudo através de leituras, análise, interpretação dos livros, comparativos entre os autores, consulta de manuais, etc.

### 3.2 COLETA DE DADOS

Os dados foram coletados em fontes bibliográficas, ressaltando as consultas à legislação vigente e às jurisprudências que contribuem com o aprofundamento do tema estudado.

Foram abordados os regimes licitatórios e sua constitucionalidade, as modalidades licitatórias pertinentes ao tema, a proteção constitucional às ME's e às EPP's e o direito de preferência nas licitações públicas.

Em se tratando da legislação específica, foram abordadas a Lei nº 8.666/93 e sua função social, o Decreto nº 6.204/2007, Decreto n.º 3.555/2000 e a Lei Complementar nº 123/2006 que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

Foram coletadas informações de atas de pregões que são disponibilizadas em *sítes* de Prefeituras, Hospitais e Tribunais de Justiça dos Estados, possibilitando uma análise comparativa dos dados contidos em processos licitatórios.

O foco base da pesquisa é o direito de preferência nas licitações, objetivando estudar o comportamento da Administração Pública frente às consequências dos benefícios regulamentados pela Legislação em vigor e pela Constituição Federal.

### 3.3 ANÁLISE DOS DADOS

Para efetuar a análise dos dados obtidos, foram utilizadas todas as informações técnicas e teóricas contidas nas bibliografias consultadas, que apontam a origem constitucional do direito de preferência.

A principal análise recai sobre o risco que a Administração Pública enfrenta com os incentivos que asseguram a preferência de participação das pequenas empresas nas licitações públicas. Os benefícios e vantagens que a legislação atribui às microempresas e às empresas de pequeno porte podem acarretar prejuízos financeiros aos cofres públicos.

A análise comparativa dos dados extraídos de atas de sessões de pregões foi efetuada de acordo com o valor dos lances ofertados, comparando o percentual de aumento dos lances efetuados por microempresas e empresas de pequeno porte frente aos lances ofertados por grandes empresas. Assim, foi possível quantificar em

tabelas os valores que incidem eventuais riscos de prejuízos à Administração Pública.

Após apresentação do referencial teórico, apresentar-se-á a discussão sobre os riscos e a conclusão final do trabalho.



## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao apresentar os resultados e a discussão sobre o trabalho, faz-se necessário elencar o risco de elevação dos custos que a Administração Pública pode enfrentar com a maciça participação das microempresas e das empresas de pequeno porte nos processos licitatórios, cabendo discutir, também, a responsabilidade dos gestores públicos e o questionamento sobre o descumprimento de princípios constitucionais, haja vista as vantagens ocasionadas pelo direito de preferência.

### 4.1 O risco de elevação dos custos da Administração Pública e a responsabilidade dos gestores

Os gestores públicos devem sempre priorizar as melhores condições de compras nos processos licitatórios, visando à proteção do patrimônio público. Os valores devem ser gastos com total controle e dentro das eficiências da Lei. Assim, tamanha a responsabilidade do Estado e dos gestores públicos, Ferreira e Maciel Filho (2010) alertam:

[...]  
tanto o legislador como o administrador público estão incumbidos de certas atribuições, dentre as quais a de potencializar certos comportamentos, pessoais e coletivos, a partir de “vantagens”, o que invariavelmente já está a repercutir na seara privada.

[...]  
É no caso de desrespeito por parte dos órgãos e instituições incumbidos de realizar licitações, tais ilegalidades devem ser apuradas, “não apenas pelos interessados, pelas Cortes de Contas e pelo Ministério Público, porém pela sociedade civil em geral, de forma a se responsabilizar pessoalmente os desidiosos com o trato dos referidos interesses públicos, sem prejuízo da eventual e cumulativa anulação da licitação, no âmbito administrativo ou judicial.

Existem, portanto, fortes correntes que apontam as grandes responsabilidades do gestor público, em virtude de riscos que a Administração Pública pode vir a enfrentar, especificamente nos processos licitatórios, onde as Comissões de Licitação analisam, julgam as propostas e elaboram os editais. Em se tratando do direito de preferência, instituído pela Lei Complementar nº 123/2006, as microempresas e as empresas de pequeno porte podem acabar por ocasionar uma redução dos ganhos da Administração Pública.

Nesse sentido, Justen Filho (2007, p. 38) leciona que existe um fenômeno econômico insuprimível: as grandes empresas obtêm vitória no pregão porque

dispõem de condições de formular preços mais reduzidos do que os praticados por empresas menores. Logo, todas as medidas impostas com o objetivo de impedir a vitória das grandes empresas, incorporarão o risco de prejuízo à Administração Pública.

A Lei Complementar nº 123/2006 em seu art. 48, expressa o tratamento diferenciado às ME's e às EPP's, possibilitando à Administração Pública proporcionar a participação exclusiva dessas empresas nos concursos cujo soma dos valores a serem contratados não ultrapassem R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), motivo pelo qual, as "grandes empresas" que poderiam ofertar propostas economicamente mais vantajosas ficam de fora da concorrência, evidenciando, assim, a redução no ganho da administração pública, ocasionando, portanto, um prejuízo financeiro aos cofres públicos.

Outra possibilidade de ocorrer um aumento nos gastos públicos é quando utiliza-se de uma concessão da Lei Complementar nº 123/2006, exigindo dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% do total licitado; ou seja, existiria uma possibilidade de maiores custos com a subcontratação de outras empresas e, esse aumento poderia ser repassado ao Poder Público.

A terceira alternativa que de certa maneira pode ocasionar maiores gastos à Administração Pública é o estabelecimento da cota mínima de até 25% do valor do objeto para a contratação de ME's e EPP's, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível, restringindo, em mais esta alternativa a participação de empresas de grande porte, que poderiam, supostamente, ofertar menores preços nas concorrências dos processos licitatórios.

De acordo com a Controladoria Geral da União – CGU (2011), não podem ser concedidas as condições acima expostas quando:

- I- Não houver previsão expressa no instrumento convocatório;
- II- Não houver um mínimo de 3 fornecedores competitivos enquadrados como ME ou EPP sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências do instrumento convocatório;
- III- O tratamento diferenciado e simplificado não for vantajoso para a Administração ou representar prejuízo ao objeto a ser contratado;
- IV- Nos casos onde a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8666/93.

É evidente que existem condições que restringem o direito de preferência às ME's e EPP's, portanto, o papel a ser desempenhado pelo gestor público e pela Comissão de Licitação, no que se refere ao bom emprego da Lei Complementar nº 123/2006 é de fundamental importância nas licitações públicas.

Outro questionamento efetuado a respeito de riscos que a Administração Pública possa enfrentar, deve-se pelo fato das microempresas e empresas de pequeno porte não precisarem apresentar comprovante de regularidade fiscal para participar do certame, contudo, importante frisar que tal condição não impõe riscos de prejuízos à Administração Pública. A procuradora Cristiane de Carvalho Stroppa (2012) explica:

No tocante à possibilidade da MPE participar do certame mesmo que em débito com a Administração, ressaltamos que terá 02 (dois) dias úteis, contados do momento em que for declarado vencedor, para sanar a questão, regularizando o débito e apresentando nova documentação. Tal prazo admite prorrogação, por igual período, a critério da Administração, o que implica no exercício de uma competência discricionária, a significar a análise de uma situação onde o interesse público justifique tal prorrogação. Fica evidenciado que a análise da regularidade fiscal não foi excluída da fase de habilitação, o que fez a legislação foi alterar o momento da verificação de tal regularidade.

Assim, há de se ressaltar, o papel primordial que a Comissão de Licitação deve exercer dentro do processo licitatório, pois tem a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos ao cadastramento de licitantes. Os servidores que fizerem parte da Comissão de Licitação respondem solidariamente pelos atos praticados, salvo se quando estiverem em desacordo de alguma decisão, fizerem constar em ata, devidamente registrada, a sua discordância.

No que tange as responsabilidades da Administração Pública, Zimmer Junior (2009, p. 533) explica:

[...] a Administração não pode descumprir as normas e as condições do edital nos seus termos iniciais e, principalmente, no texto final, quando houver alterações. Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para abertura dos envelopes de habilitação.

Para que sejam feitas as melhores escolhas nos processos licitatórios é necessário que a Comissão de Licitação esteja extremamente alinhada com os

interesses da Administração Pública, visando sempre o alcance das melhores propostas e que proporcionem o menor risco possível de prejuízo, a fim de se preservar o patrimônio público com eficiência, cumprindo todos os princípios constitucionais.

#### 4.2 Vantagens proporcionadas pelo Direito de Preferência X Princípios Constitucionais

A Constituição Federal do Brasil e a Lei Complementar nº 123/2006 fomentam o mercado das microempresas e das empresas de pequeno porte, com objetivo de alcançar um maior índice de empregos, promovendo, assim, o bem estar social. Com referência ao desenvolvimento do país, Peixinho e Ferraro (2007, p. 6963) sustentam:

[...] direito ao desenvolvimento nacional é norma jurídica constitucional de caráter fundamental, provida de eficácia imediata e impositiva sobre todos os poderes do Estado e, nesta direção, não pode se furtar a agir de acordo com as respectivas esferas de competência, sempre na busca da implementação de ações e medidas de ordem política, jurídica ou irradiadora que almejam a consecução daquele objetivo fundamental.

Assim, há de se comentar uma preocupação com referência ao princípio da isonomia, uma vez que estabelecidas as diferenças para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, restringe-se a participação de empresas de maior porte, sendo que, a sociedade acaba por arcar com as consequências. O princípio da isonomia ou da igualdade é um dos norteadores da Lei nº 8666/93 e prega a igualdade de direitos e deveres entre os interessados em participar dos processos licitatórios.

De acordo com Mello (2009, p. 526), o princípio de igualdade implica no dever não apenas de tratar isonomicamente a todos que afluírem ao certame, mas também o de ensejar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, possam oferecer as indispensáveis condições de garantia.

O princípio da República também merece destaque no âmbito da discussão, uma vez que a Administração deve zelar pela melhor gestão possível. Assim, a administração deve sempre optar por uma prestação menos onerosa e o particular deve apresentar o melhor serviço e/ou produto. Contudo, restringindo a participação de empresas nos concursos, a Administração Pública pode encontrar-se limitada no

seu poder de escolha, portanto, não se pode extinguir a ideia de que o Estado não pode promover uma contratação desastrosa.

No âmbito de discussão do cumprimento dos princípios constitucionais, Justen Filho (2007, p. 40) orienta:

[...] a constitucionalidade das preferências em favor de ME e EPP deriva da coexistência de diferentes regimes, o que significa que a maior parte das contratações administrativas não será norteadas pelo tratamento privilegiado referido.

Em segundo lugar, os princípios da República e da isonomia serão aplicáveis no âmbito específico do regime de preferência asseguradas às ME e EPP. Ou seja, não será admitido o tratamento discriminatório entre as ME e EPP que se encontrem em situação equivalente e similar.

É congruente afirmar que os princípios constitucionais não estão sendo descumpridos, pois a própria Constituição aponta respaldos às leis que protegem as empresas de menor porte em virtude de promover o bem estar social. Vários objetivos da Carta Magna foram alcançados com as mudanças propostas pela Lei Complementar nº 123/2006 e os princípios constitucionais não foram esquecidos, contudo, todo o contexto da nova legislação foi alinhado a situações reais e, não se pode deixar de enfatizar que o Estatuto Nacional da microempresa e das empresas de pequeno porte surgiu em um momento crucial, em que o país necessitava auxiliar um ramo de empresas que, de acordo com o SEBRAE, possuía índices de sobrevivência de curto prazo.

#### 4.3 Análise comparativa dos lances ofertados em processos licitatórios

Através de pesquisas realizadas em *sites* de Prefeituras, hospitais e Tribunais de Justiça, foram coletadas informações constantes em atas de pregões, possibilitando, assim, a comparação entre os lances ofertados por empresas de grande porte e lances ofertados por microempresas e por empresas de pequeno porte.

A tabela 2 apresenta as informações sobre o tipo de modalidade licitatória utilizada, ramo de atividade a ser explorada, objeto de aquisição, número do processo licitatório, razão social das Entidades, valor do lance ofertado pelas empresas, classificação da empresa quanto ao porte (Ltda, ME, EPP, S/A...) e a colocação individual dentro do certame.

**Tabela 2 - Lances ofertados em Pregão – Produto alimentício**

| Objeto Aquisição: café em pó embalado a vácuo<br>Processo nº 4801288/2014 |                |               |           |
|---|----------------|---------------|-----------|
| Empresa   | Valor lance    | Classificação | Colocação |
| Sabor Essencial Ind. E Com. de Alimentos Eireli                           | R\$ 155.990,00 | Ltda          | 1º        |
| Companhia Cacique de café solúvel   | R\$ 156.000,00 | Ltda          | 2º        |
| América Comissária Agromercantil – Eireli                                 | R\$ 159.500,00 | Ltda          | 3º        |
| G.S.A. Comércio e Serviços Ltda – Me                                      | R\$ 162.400,00 | Microempresa  | 4º        |
| Soma Distribuidora de Materiais Ltda                                      | R\$ 162.500,00 | Ltda          | 5º        |

**Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (2014)**

Na tabela 2, o objeto aquisição do certame licitatório é café em pó embalado a vácuo. Na concorrência em epígrafe, percebe-se que não houve empate entre os lances de empresas grande porte e microempresa, motivo pelo qual, a microempresa não obteve o direito de ofertar novo lance.

É facilmente identificável a grande diferença entre o lance da empresa vencedora, Sabor Essencial Ind. e Com. de Alimentos Eireli e a microempresa melhor colocada que foi a G.S.A. Comércio e Serviços Ltda – Me. O lance ofertado pela empresa vencedora (grande porte) foi aproximadamente 4,11% inferior ao da microempresa, ou seja, caso a licitação houvesse sido restrita às ME's e EPP's, o Tribunal de Justiça de Goiás poderia ter tido um prejuízo de R\$ 6.410,00.

Já a tabela 3, representa um pregão realizado pela Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP – Hospital Estadual de Sumaré, o objeto de aquisição é copo descartável. Pode-se identificar que neste processo licitatório, a empresa vencedora também é de grande porte.

Nessa tabela, a modalidade licitatória apreciada também é o pregão, tendo sido discriminadas as razões sociais, valores dos lances, colocações e classificações das empresas participantes do certame.

**Tabela 3 - Lances ofertados em Pregão – Material de consumo**

| Objeto Aquisição: copos descartáveis<br>Processo nº 24195/2014 |                      |               |           |
|--|----------------------|---------------|-----------|
| Empresa  | Valor unitário lance | Classificação | Colocação |
| Terrão Com. e Representações Ltda                              | R\$ 2,98             | Ltda          | 1º        |
| Nasad Limp Comercial Ltda                                      | R\$ 3,50             | Ltda          | 2º        |
| Rodrigo Toneloto   | R\$ 3,68             | Ltda          | 3º        |
| Multfácil Comercial Ltda ME                                    | R\$ 3,94             | Microempresa  | 4º        |

**Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP – FUNCAMP – Hospital Estadual de Sumaré (2014)**

Averigua-se na tabela 3 que a empresa Terrão Com. e Representações Ltda ofertou lance com valor 32,21% inferior ao preço ofertado pela microempresa melhor colocada, a Multfácil Comercial Ltda ME, que obteve a 4ª colocação no certame. A diferença apresentada em termos percentuais é exorbitante e poderia ter implicado em prejuízos consideráveis para a Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP – Hospital Estadual de Sumaré.

Abaixo, na tabela 4, observamos um pregão realizado com o intuito de contratação de uma empresa para prestação de serviços de locações de veículos à Prefeitura Municipal de Goiânia. Os dados são do ano de 2011 e apresentam valores com gastos consideráveis.

**Tabela 4 - Lances ofertados em Pregão – Prestação de serviços**

| Objeto Aquisição: prestação de serviços de locações de veículos<br>Processo nº 44789931 |                |               |           |
|---|----------------|---------------|-----------|
| Empresa   | Valor lance    | Classificação | Colocação |
| Enecol Engenharia e Eletricidade Ltda   | R\$ 745.000,00 | Ltda          | 1º        |
| Facil Tendtudo  | R\$ 745.000,01 | Ltda          | 2º        |
| Transvepar – Transp e veículos do Paraná Ltda   | R\$ 745.000,50 | Ltda          | 3º        |
| Localiza Car Rental S/A   | R\$ 771.768,00 | S/A           | 4º        |
| Centurium Comercial Ltda ME   | R\$ 809.500,00 | Microempresa  | 5º        |

**Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados da Prefeitura Municipal de Goiânia – Comissão Geral de Licitação (2011)**

A empresa vencedora foi a Enecol Engenharia e Eletricidade Ltda que apresentou um lance 8,66% inferior ao valor ofertado pela microempresa melhor colocada, a Centurium Comercial Ltda ME que obteve a 5ª colocação. Em se tratando de valores, a Prefeitura Municipal de Goiânia economizou R\$ 64.500,00, se comparado com o preço ofertado pela microempresa.

Nos três pregões analisados, identificou-se que as microempresas e empresas de pequeno porte apresentam lances com valores em média 15% superior às propostas apresentadas pelas empresas maiores. Fica, portanto, ressaltado o risco de prejuízo à Administração Pública no caso de licitações exclusivas às ME's e EPP's, tema principal do estudo deste trabalho.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na finalização do presente estudo, é preciso elencar algumas considerações sobre fatores que cerceiam o direito de preferência nas licitações públicas e o risco de elevação dos custos da Administração Pública nos processos licitatórios, tendo sido este, o principal objetivo do trabalho. A responsabilidade dos gestores e a função primordial da Comissão de Licitação dentro dos processos licitatórios também merecem destaque.

As dificuldades que a gestão pública pode encontrar no decorrer das licitações surgem em detrimento de fatores globais, que acompanham o crescimento econômico. O empreendedorismo é um destes fatores, sendo na verdade, um fenômeno mundial, uma vez que diversas instituições públicas e privadas têm investido em pesquisas e incentivos. É muito visível a correlação existente entre o empreendedorismo e o crescimento das economias dos países, principalmente os emergentes, que possuem características de países subdesenvolvidos.

Os riscos de prejuízos à Administração Pública nos processos licitatórios existem e precisam ser calculados e evitados, evidenciando, assim, a eficiência da gestão. Contudo, uma vez constatados fatos que possam tornar inválidas quaisquer contratações ou compras, a autoridade competente pode revogar a licitação por motivo de interesse público, decorrente de fato devidamente comprovado, que justifique a conduta de invalidade a ser imposta pelo gestor público.

O estudo sobre o direito de preferência nas licitações públicas é de fundamental importância para a Administração Pública, uma vez que os resultados alcançados com o empreendedorismo são evidentes através da inovação, do desenvolvimento tecnológico e da geração de novos postos de trabalho no país, ou seja, o tema é complexo e extenso.

As microempresas e as empresas de pequeno porte compreendem a maior parte das empresas existentes no Brasil e movimentam demasiadamente a economia nacional, gerando milhões de empregos, fato este, que fez o Brasil atingir o topo na lista dos países mais empreendedores do mundo.

O ramo dos pequenos negócios está inteiramente ligado aos interesses sociais do Estado, uma vez que a função social dessas empresas decorre dos efeitos de uma atividade humana que supera os limites individuais, alcançando os direitos coletivos. Dessa forma, conclui-se que o direito de preferência concedido

nas licitações públicas às microempresas e às empresas de pequeno porte no Brasil, constitui um dos princípios que orienta a ordem econômica nacional, estando amplamente amparado pela Constituição Federal do Brasil.

Os dados constantes neste estudo foram coletados em artigos científicos, manuais específicos, *sítes*, livros, revistas eletrônicas, legislação vigente e em jurisprudências que contribuem para formar uma visão geral sobre o tema direito de preferência nas licitações públicas.

As dificuldades encontradas por diversos países ao redor do mundo em gerar empregos, também merecem ênfase. No Brasil, os custos dos empregadores com dívidas trabalhistas são altos e a grande parte dos empregos diretos e indiretos gerados pelas ME's e EPP's muito colaboram com o crescimento do país.

Ao longo do estudo, foi possível evidenciar que o direito de preferência possui amparo constitucional, e que, muito contribuiu com a obtenção de um maior índice de sobrevivência das microempresas e das empresas de pequeno porte. O papel do Estado no desenvolvimento econômico é amplamente tratado pela Constituição.

O Estado deve zelar pelos princípios de ordem econômica, pela qualidade de vida e justiça social. Deve, portanto, procurar meios que proporcionem formas de crescimento, alinhados ao bem estar de sua população, motivo pelo qual a Lei Complementar nº 123/2006 possui expressa relevância e contribuição ao progresso do país.

Nos processos licitatórios, a Lei Complementar nº 123/2006 condiz que as ofertas serão consideradas empatadas quando as propostas apresentadas por empresas não consideradas micro ou de pequeno porte, não forem superiores entre 5% a 10%, de acordo com a modalidade de licitação que estiver competindo. Nesse caso, será dada à empresa de pequeno porte a oportunidade de desempatar o resultado, oferecendo propostas menores das já existentes.

Poderá ocorrer, também, o empate entre duas ou mais empresas enquadradas como microempresas ou empresas de pequeno porte. Caso as empresas apresentem os valores idênticos e não apresentem propostas com redução, deverá ser realizado sorteio.

A Comissão de Licitação por intermédio de seus integrantes tem diversas atribuições complexas, sendo-lhes conferida a responsabilidade de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos à licitação e ao

cadastro de licitantes, o que exige muito empenho por parte dos servidores públicos envolvidos no processo.

O servidor membro da Comissão permanente de Licitação tem autonomia para votar em acordo ou desacordo das propostas e condições apresentadas, devendo sempre prezar pela responsabilidade dos atos, uma vez que possui responsabilidade solidária aos demais membros da Comissão. Um dos principais atos a serem praticados pela Comissão deve ser a observância dos preços das propostas, comparados com os preços praticados no mercado, de forma a evitar possível majoração de valores entre os licitantes.

Conclui-se que o direito de preferência nas licitações públicas gera reflexo em vários âmbitos, tanto nos aspectos sociais, quanto nos aspectos organizacionais da gestão pública. Assim, temos que, para o alcance de maiores índices de eficiência no âmbito da Administração Pública, faz-se necessário o investimento nas melhorias dos processos administrativos, sejam eles em quaisquer esferas, proporcionando aos gestores uma visão integrada dos processos e uma forma transparente e balanceada de administrar.

Já na fase final de transcrição deste trabalho, foi publicada a Lei Complementar nº 147/2014 que alterou o artigo 48 da Lei Complementar nº 123/2006, mencionado no capítulo 2, tópico 2.2.1, página 22.

O artigo 48 da Lei Complementar nº 123/2006 trazia a possibilidade de participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), contudo, a Lei Complementar nº 147/2014, alterou o artigo 48, estabelecendo que a participação exclusiva de ME's e EPP's nos processos licitatórios de até R\$ 80.000,00 passa a ser obrigatória.

Por fim, devido a grande abrangência e complexidade do tema, bem como alterações recentes na legislação, sugere-se novas pesquisas que abordem as influências do empreendedorismo na gestão pública, a modernização dos processos administrativos pertinentes às licitações públicas, impactos das alterações provocadas pela Lei Complementar nº 147/2014, bem como suas implicações no aumento dos custos ao erário.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 15ª. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

ALMEIDA, Maria Lúcia Pacheco de. **Tipos de pesquisa**. In: \_\_\_\_\_. **Como elaborar monografias**. 4ª. ed. rev. e atual. Belém: Cejup, 1996. cap. 4

ANDRADE, Flavia Cristina Moura de. **Direito administrativo**. 5ª. ed. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.193.

ANDRADE, Robson Braga de. **Manual Comentado da Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte**, 2007. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/142477684/Lei-Microempresas-Comentada>. Acesso: 29. Jul. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, **Licitações e Contratos Administrativos**. Perguntas e respostas, 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaGestaoRecursosFederais/Arquivos/LicitacoesContratos.pdf>.>Acesso: 18.Ago. 2014.

FERREIRA, Daniel. Função Social da licitação pública: o desenvolvimento nacional sustentável (*no e do Brasil, antes e depois da MP 495/2010*). **Fórum de contratação e gestão pública – FCGP**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 52-53.

FERREIRA, Daniel; MACIEL FILHO, Fernando Paulo da Silva. **A funcionalização das licitações e dos contratos administrativos com vistas à promoção do desenvolvimento nacional sustentável**, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0cbcd40c0d920b94>. Acesso: 18. Ago. 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Estatuto da Microempresa e as Licitações Públicas**. 2ª. ed. São Paulo: Dialética, 2007.

KÖCHE, José Carlos. **Tipos de pesquisa**. In: \_\_\_\_\_. **Fundamentos de Metodologia Científica: teoria da ciência e prática da pesquisa**. 14ª. ed. rev. e ampl. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 122-126.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Pesquisa**. In: \_\_\_\_\_. **Técnica de pesquisa**. 3ª. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1996. cap. 1, p. 15-36.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo. 26ª. ed. Malheiros. 2009

MENDES, Gilmar Pereira. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. Direito ao desenvolvimento como direito fundamental. In: **XVI Congresso Nacional do CONPEDI**, 2007, Belo Horizonte: Fundação Boiteux, 2007. p. 6963. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/manoel\\_messias\\_peixinho.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf)>. Acesso: 17. Ago. 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 7ª. ed. Brasília: Editora Brasiliense, 1977.

PETTER, Lafayette Josué. **Direito econômico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 92 e 94

RAMOS, Andre Luiz Santa Cruz. **Curso de Direito Empresarial**. 3ª. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2009.

RIGOLIN, I. B.; BOTTINO, M. T. **Manual Prático das Licitações**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SEBRAE, **Sobrevivência das Empresas no Brasil**, 2013. Disponível em: <[http://gestaoportal.sebrae.com.br/uf/rio-de-janeiro/sebrae-no-rio-de-janeiro/estudos-epesquisas1/conjunturaeconomica/Sebrae\\_CE\\_jul13\\_Sobrevivencia\\_MPE\\_%20Brasil.pdf](http://gestaoportal.sebrae.com.br/uf/rio-de-janeiro/sebrae-no-rio-de-janeiro/estudos-epesquisas1/conjunturaeconomica/Sebrae_CE_jul13_Sobrevivencia_MPE_%20Brasil.pdf)>. Acesso: 08. Ago. 2014.

STROPPA, Christianne de Carvalho. **PARTICIPAÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (MPE's) NAS LICITAÇÕES**, 2012. Disponível em: <<http://www.usp.br/gefim/legislacao/PARTMPESEMLIC.pdf>> Acesso: 19. Ago. 2014.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. **Normas para elaboração de trabalhos acadêmicos**. Comissão de Normalização de Trabalhos Acadêmicos. Curitiba: UTFPR, 2008. 122p.

ZIMMER JÚNIOR, ALOÍSIO. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Método, 2009.