



# UNIFACS

**MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ZULENE BARBOSA GOMES**

**GOVERNANÇA, MODELOS E PRÁTICAS DE COMPRAS PARA A POLÍTICA PÚBLICA: LIMITES E POTENCIALIDADE NAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS**

Salvador  
2024

**ZULENE BARBOSA GOMES**

**GOVERNANÇA, MODELOS E PRÁTICAS DE COMPRAS PARA A POLÍTICA PÚBLICA: LIMITES E POTENCIALIDADES NAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador - UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. José Vaner do Prado.

Salvador  
2024

FICHA CATALOGRÁFICA  
(Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador – UNIFACS)

Gomes, Zulene Barbosa

Governança, modelos e –práticas de compras para a política pública: limites e potencialidades nas micro e pequenas empresas./ Zulene Barbosa Gomes. – Salvador: Unifacs, 2024.

139 f.: il.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador – Unifacs, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Vaner do Prado.

1. Direito. 2. Política pública. 3. Licitações. 4. Micro e pequenas empresas. I. Prado, José Vaner do orient. II. Título.

CDD: 340

ZULENE BARBOSA GOMES

GOVERNANÇA, MODELOS E PRÁTICAS DE COMPRAS PARA A POLÍTICA PÚBLICA: LIMITES E POTENCIALIDADES NAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação, Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas (MDGPP) da Universidade Salvador–UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, aprovada pela banca examinadora:

José Vaner do Prado – Orientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador – UNIFACS  
Universidade Salvador UNIFACS

Hélder Uzêda de Castro \_\_\_\_\_  
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador – UNIFACS  
Universidade Salvador – UNIFACS

Felipe Rodrigues Bonfim \_\_\_\_\_  
Doutor em Difusão do Conhecimento pelo Programa de Pós-Graduação em Difusão do Conhecimento da Universidade Federal da Bahia - PPGDC/UFBA

Salvador, 05 de abril de 2024

## **AGRADECIMENTOS**

Reconheço, aprecio e valorizo a orientação do Professor Dr. Vaner do Prado, por ter aceitado me orientar, pela generosidade, confiança e incentivos demonstrados. Sou grata ao Professor Dr. Helder Uzêda, por suas contribuições e exigências, que me ajudaram a alcançar os objetivos propostos.

Agradeço ao Professor Dr. Felipe Rodrigues Bonfim, por ter participado da avaliação externa, cujas recomendações de adequação metodológica, resultaram no aperfeiçoamento do trabalho final.

À UNIFACS, Professores e Coordenação do Programa, pela oportunidade e aprendizado.

À minha mãe e ao meu filho pelo apoio ao longo da jornada, sendo fontes de inspiração e afeto. Espero contribuir com novas pesquisas para o avanço do conhecimento e melhoria das políticas públicas.

## RESUMO

Esta dissertação versa sobre a política pública de tratamento diferenciado em licitações destinado às microempresas e empresas de pequeno porte (MPE). O problema de pesquisa é saber em que medida a governança, modelos e práticas de contratações restringem ou potencializam a participação dos pequenos negócios? O objetivo geral é discutir o papel da governança e dos modelos e práticas de contratações sobre a efetividade do programa, visando a mensurar a adequação dos benefícios em licitações em relação ao atual ambiente de negócios. Para isso, caracteriza o programa quanto ao público-alvo, redes de articulações, instâncias de gestão, bem como dimensiona a participação de MPE no ambiente de negócios das compras públicas, entre 2011–2023. A justificativa decorre da relevância social, política e econômica dos pequenos negócios para a economia e das potencialidades do mercado de compras públicas para o desenvolvimento nacional. Quanto à metodologia, adota-se a análise de conteúdo e o método estatístico descritivo, utilizando como instrumento de coleta de dados a pesquisa documental. Os resultados demonstram a insuficiência dos benefícios fixados pela base normativa do programa: Lei Complementar 123/2006, diante do atual ambiente de negócios e indica falhas de governança nas aquisições que atingem a eficácia da política pública: ausência de funcionalidades em sistemas de compras destinadas ao tratamento diferenciado, desincentivos aos pequenos negócios por meio de editais, incentivos digitais à financeirização de contratos administrativos e às caronas em registro de preços, dentre outras situações-problema. Por fim, propõe uma agenda de pesquisa para futuras análises.

**Palavras-chave:** Tratamento diferenciado; licitações; políticas públicas; microempresas.

## ABSTRACT

This dissertation deals with the public policy of differentiated treatment in tenders aimed at micro-enterprises and small businesses (SMEs). The research problem is to know to what extent do governance, models and hiring practices restrict or enhance the participation of small businesses? The general objective is to discuss the role of governance and contracting models and practices on the effectiveness of the program, aiming to measure the adequacy of benefits in bidding in relation to the current business environment. To this end, it characterizes the program in terms of target audience, networks of articulations, management instances, as well as sizing the participation of MSEs in the public procurement business environment, between 2011–2023. The justification arises from the social, political and economic relevance of small businesses for the economy and the potential of the public procurement market for national development. As for the methodology, content analysis and the descriptive statistical method are adopted, using as an instrument of data collection and documentary research. The results demonstrate the insufficiency of the benefits established by the program's normative basis: Complementary Law 123/2006, given the current business environment and indicates governance failures in acquisitions that affect the effectiveness of public policy: lack of functionalities in purchasing systems aimed at differentiated treatment, disincentives for small businesses through notices, digital incentives for the financialization of administrative contracts and free rides in price registration, among other problem situations. Finally, it proposes a research agenda for future analyses.

**Keywords:** Differentiated treatment; tenders; public policy; microenterprises.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gráfico do Volume Total por procedimento – Brasil -2013-2017 .....	93
--	----

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Análise de Conteúdo .....	19
Figura 2 – Anúncio do Antecipagov no Portal de Compras – Brasil - 2024.....	81

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese de Acórdãos do TCU sobre tratamento diferenciado nas MPE – Brasil – 2024 .....	62
Quadro 2 – Cálculo de Estimativa para Caronas (Decreto Federal) – Brasil – 2024 .....	70
Quadro 3 – Exemplo de Regionalização em registro nacional – Brasil – 2019 .....	74
Quadro 4 – Cálculo de Estimativa para Caronas (R\$) – (Decreto Federal) para programas de governo –Brasil – 2024 .....	76

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Perfil de dados sem tratamento diferenciado – Brasil – 2020 .....	86
Tabela 2 – Perfil dos dados após tratamento diferenciado – Brasil – 2020.....	87
Tabela 3 – Grupo com benefícios I e III e grupo sem esses benefícios – Brasil – 2020.....	87
Tabela 4 – Panorama das compras por porte do vencedor – Brasil – 2022.....	88
Tabela 5 – Concessão e uso de benefícios – Brasil – 2020 e 2021 .....	888
Tabela 6 – Volume homologado – Executivo Federal – Brasil – 2011–2016.....	92
Tabela 7 – Volume homologado – Executivo Federal – Brasil - 2013–2017 .....	92
Tabela 8 – Principais compradores por registro de preços – Brasil -2013-2018.....	93
Tabela 9 – Volume homologado compras federais – Brasil – 2016-2020 .....	94
Tabela 10 – Volume homologado para ME-EPP – dispensa e inexigibilidade- Brasil - 2016-2020 .....	94
Tabela 11 – Pregão para compra imediata - Brasil -2016-2020 .....	94
Tabela 12 – Pregão para compra imediata para MPE - Brasil - 2016-2020.....	95
Tabela 13 – Pregão por Outros portes – compra imediata - Brasil -2016-2020.....	95
Tabela 14 – Total homologado para MPE por registro de preços – Brasil -2016-2020.....	95
Tabela 15 – Total homologado por registro de preços para empresas de outros portes – Brasil-2016-2020.....	95
Tabela 16 – Volume homologado para registro de preços outros portes por pregão- Brasil-2016-2020 .....	96
Tabela 17 – Volume total contratado por modalidade – Brasil – 2013-2018 .....	96
Tabela 18 – Participação anual de MPE em compras federais – Brasil -2013-2018.....	97
Tabela 19 – Total homologado para MPE – Brasil-2013-2018 .....	97
Tabela 20 – Total homologado por dispensa e inexigibilidade –MPE - Brasil-2013-2018 ....	97
Tabela 21 – Volume estimado por Pregão - Brasil-2013-2018 .....	98
Tabela 22 – Volume por forma de compra e porte de fornecedor -Brasil -2013-2018 .....	99
Tabela 23 – Registro de Preços por porte do fornecedor -Brasil -2019-2022.....	99
Tabela 24 - Fornecedores credenciados nacionais – Brasil -2022.....	100
Tabela 25 – Valor de atas vigentes por UF do Fornecedor EPP –Brasil -2023 .....	101
Tabela 26 – Principais compradores de agricultura familiar - Brasil -2021-2023 .....	102
Tabela 27 - Volume Financeiro - Caronas em Atas Federais –Brasil -2012-2016.....	102
Tabela 28 – Perfil dos fornecedores – Brasil -2023 .....	102
Tabela 29 – Valor homologado por porte de fornecedor – Brasil – 2021-2023.....	103

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
APL	Arranjo produtivo local
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CN	Congresso Nacional
CNAE	Classificação Nacional por Atividades Econômicas
CRED+	Programa de Simplificação do Acesso a Produtos e Serviços Financeiros para os Pequenos Negócios
COMPASNET	Portal de Compras Governamentais do Governo Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
COSO	Internal Control – Integrated Framework
EPP	Empresa de Pequeno Porte
FGO	Fundo Garantidor de Operações
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPMPE	Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
FOPEME	Fórum Permanente das Microempresas de Empresas de Pequeno Porte do Estado do Paraná
GPA	Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	International Organization of Supreme Audit Institutions
IODE	PMEs-Índice Omie de Desempenho Econômico das Pequenas e Médias Empresas
LC	Lei Complementar
MEI	Microempreendedor Individual
MPE	Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NPM	Nova Administração Pública
NLLC	Nova Lei de Licitação e Contratos
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NÃO SISG	Órgão aderente ao Sistema de Compras Federal

OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PIB	Produto Interno Bruto
PCLS	Plano Diretor de Logística Sustentável ou Plano de Gestão de Logística Sustentável
PROFIP	Programa de Fomento da Integridade Pública
PRONAMPE	Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SERPRO	Serviço de Processamento de Dados Federal
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SIGARP	Sistema de Gerenciamento de Atas de Registro de Preço
SIMPLES	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno porte
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SISPP	Sistema de Preços Praticados
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
UASG	Unidades de Administração de Serviços Gerais
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
UE	União Europeia

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.1	METODOLOGIA.....	18
<b>2</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>24</b>
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS ÀS MICROEMPRESAS.....	29
2.1.1	Itens exclusivos para MPE, até 80 mil reais (art. 48, I, LC 123 c/c Art. 6º, Decreto Federal 8.538/15).....	37
2.1.2	Tipo II: possibilidade de Subcontratação (art. 48, II, LC 123 c/c Art. 7º, Decreto Federal n.º 8.538/2015) .....	39
2.1.3	Tipo III-Cota reservada (art. 48, III, LC 123 c/c Art. 8º, Decreto Federal 8.538/15) .....	40
2.1.4	Direito de preferência em caso de empate ficto (artigos 44 e 45, LC 123/06).....	40
2.1.5	Possibilidade da aplicação da margem de preferência de até 10% para MEs e EPPs-Margem de preferência: Art. 48, § 3º .....	41
2.1.6	Regularização fiscal e trabalhista diferida .....	42
2.1.7	Condicionantes para implementação .....	42
2.1.8	Outros“ benefícios” .....	44
2.2	INSTÂNCIAS DE GESTÃO E INICIATIVAS INSTITUCIONAIS .....	44
<b>3</b>	<b>DIMENSÃO INTERNACIONAL DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS.....</b>	<b>52</b>
3.1	TRATAMENTO DIFERENCIADO E GOVERNANÇA NAS AQUISIÇÕES .....	57
<b>4</b>	<b>MODELOS E PRÁTICAS DE CONTRATAÇÕES .....</b>	<b>67</b>
4.1	REGISTRO DE PREÇOS COMUM.....	67
4.1.1	Remanejamento de quantitativo de registrado em atas .....	71
4.2	REGISTRO DE PREÇOS NACIONAL E PROGRAMAS DE GOVERNO .....	72
4.2.1	Sistema de registro de preços permanente .....	77
4.2.2	Atualização de registro de preços permanente .....	77
4.2.3	Compras para atender determinação judicial .....	78
4.3	FINANCEIRAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – SOBRE ANTECIPAGOV – A PLATAFORMA DE ANTECIPAÇÃO DE RECEBÍVEIS .....	79
<b>5</b>	<b>ESTUDOS DO TCU E CGU SOBRE O TRATAMENTO DIFERENCIADO EM LICITAÇÕES FEDERAIS.....</b>	<b>86</b>

<b>6</b>	<b>LEVANTAMENTO DE DADOS ACERCA DA PARTICIPAÇÃO DE MPE EM COMPRAS DO EXECUTIVO FEDERAL.....</b>	<b>91</b>
6.1	RESULTADOS CONSOLIDADOS .....	103
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>106</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>112</b>
	<b>ANEXO A – PAINEL DE COMPRAS FEDERAIS.....</b>	<b>128</b>
	<b>ANEXO B – PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL – EXTRAÇÃO DE DADOS.....</b>	<b>129</b>
	<b>ANEXO C – HOME ANTECIPAGOV .....</b>	<b>130</b>
	<b>ANEXO D – EXEMPLO DO MERCADO DE ATAS .....</b>	<b>131</b>
	<b>ANEXO E – ANTECIPAGOV NA LOJA SERPRO.....</b>	<b>132</b>
	<b>ANEXO F – SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE ATAS DE REGISTRO DE PREÇO DO FNDE .....</b>	<b>133</b>
	<b>ANEXO H – LOCALIZAÇÃO DE EMPRESA DO INOVA SIMPLES.....</b>	<b>135</b>
	<b>ANEXO J – LOCALIZAÇÃO DE EMPRESAS ABERTAS .....</b>	<b>136</b>
	<b>ANEXO K – LOCALIZAÇÃO DE FORNECEDORES NACIONAIS.....</b>	<b>137</b>
	<b>ANEXO L – LOCALIZAÇÃO DE FORNECEDORES INTERNACIONAIS .....</b>	<b>138</b>
	<b>ANEXO M – PORTE DE FORNECEDORES .....</b>	<b>139</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar n.º 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Brasil, 2006, Art.1º), estabelece normas gerais atinentes ao conjunto de políticas públicas direcionadas às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (MPE). Trata-se de regulação de fomento à organização empresarial, ao empreendedorismo e de estímulo à competitividade dos pequenos negócios, em vários setores econômicos.

O tratamento diferenciado, simplificado e favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte (MPE) está previsto na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, artigos 170, IX e 179, enquanto princípio de ordem econômica (Brasil, 1988).

Este programa de ação visa a promover o desenvolvimento territorial inclusivo dos pequenos negócios mediante estratégias no âmbito tributário, previdenciário, trabalhista, creditício, de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), dentre outras, sendo estimulado no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

As microempresas e figuras equiparadas desempenham relevante papel social na economia, contribuindo com a geração de emprego e renda, estando contempladas no plano de desenvolvimento nacional. E para ampliar o acesso destas às compras governamentais, foram criados benefícios, dentre eles, certames exclusivos para itens de até R\$ 80.000,00 (tipo I), possibilidade de subcontratação em obras e serviços (tipo II) e ainda direito de preferência (tipo III), dentre outros (Brasil, 2015b).

Por meio das licitações, busca-se estimular o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica. (Brasil, 2015b). Entre 2019 até 2023, o Executivo federal homologou o montante estimado em R\$ 688 bilhões, em aquisições públicas (Brasil, 2020g). Contudo, estudo elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) a pedido do Congresso Nacional (CN) evidenciou baixo impacto financeiro dos benefícios I, II, III, aos cofres da União (Brasil, 2020a).

Em 2022, a Controladoria Geral da União (CGU) elaborou relatório de auditoria sobre a aplicação do tratamento diferenciado. O órgão identificou inconformidades no uso do programa por empresas com faturamento superior à faixa estabelecida para MPE, dentre outras situações-problemas (Brasil, 2022a).

Para além dos riscos de integridade, o baixo impacto financeiro do programa em licitações federais, pode ter relação com a governança, preferências de consumo, modelos regulatórios e práticas em contratações.

Desse modo, o tema governança, no que tange modelos e práticas de compras para a política pública: limites e potencialidades nas micro e pequenas empresas, observa o tratamento diferenciado, a partir do ambiente de negócios e dos processos decisórios de contratações.

Assim, tem-se como problema de pesquisa: em que medida a governança, modelos e práticas de contratações restringem ou criam potencialidades ao tratamento diferenciado?

O objetivo geral é analisar os limites e potencialidades da governança, modelos e práticas de compras para a efetividade da política pública em licitações e mensurar a adequação dos benefícios, em relação ao ambiente de negócios. Para o seu alcance, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Caracterizar o tratamento diferenciado, apresentando público-alvo, instâncias de gestão e iniciativas de fomento ao programa em licitações;
- b) Compreender o ambiente de negócios das compras públicas no âmbito internacional e nacional, discutindo o papel da governança nas aquisições para a eficácia do programa;
- e
- c) Levantar a participação de MPE em compras do Executivo Federal, entre 2011 até 2023.

A justificativa decorre da relevância do tema para microempresas, ao ampliar informações sobre o programa de ação, a partir da perspectiva dos modelos de compras, das preferências de consumo e do ambiente de negócios num cenário nacional e internacional.

A pesquisa analisou critérios de coerência da ação governamental, sustentabilidade e ainda relevância e utilidade do tratamento diferenciado em licitações, contribuindo com um setor estratégico para a geração de emprego e renda, mas que enfrenta dificuldades de produtividade.

Embora faça referência ao termo MPE, o estudo compreende o conceito de heterogeneidade entre os estratos. Apesar da política pública ter sido criada, há quase vinte anos, e do potencial do exercício do poder de compras para microempresas, faltam estudos com diagnósticos situacionais da participação de pequenos negócios em contratações governamentais.

Para a pesquisadora, o estudo possibilitou aprofundar achados anteriores, na área de licitações. Para o programa de Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas, situado na segunda linha de pesquisa: Modelos e Sistemas de Governança no Setor Público e Privado (Voltada para Modelos de Governança), o estudo amplia análises sobre os diversos modelos de governança aplicados tanto no setor público quanto no privado.

A estrutura foi dividida em 7 capítulos, incluindo a Introdução e metodologia. O segundo capítulo contextualizou políticas públicas destinadas às microempresas, o público-alvo, redes de articulações e instâncias de gestão.

No terceiro, apresentou a dimensão internacional do tratamento diferenciado nas compras públicas. No quarto capítulo, discutiu os principais modelos de contratações e novos institutos como a plataforma de antecipação de recebíveis: AntecipaGov.

No capítulo seguinte, foram apresentados estudos sobre tratamento diferenciado realizados pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria Geral da União. No sexto capítulo, analisou a participação de MPE em aquisições realizadas por meio do Painel de Compras do Governo Federal, entre 2011–2023, elucidando as preferências de consumo.

Os resultados parciais revelaram insuficiência dos benefícios da Lei Complementar 123/2006, para o alcance do núcleo de sentido da política pública, diante do desencaixe com o atual ambiente de negócios e falhas de governança que comprometem a eficácia do programa.

A pesquisa reuniu “condições desincentivos”, consistentes em fatores relacionados à governança do tratamento diferenciado, aspectos mercadológicos e às preferências de consumo dos órgãos federais, que restringem a participação de MPE em certames.

As análises evidenciaram potencialidades das redes de articulações institucionais formadas por órgãos de controle externo, entes municipais, Procuradorias de Justiça e SEBRAE e espaços de melhoria quanto à expansão e visibilidade dos Fóruns Permanentes junto à sociedade.

Os resultados revelaram necessidade de melhoria na execução e governança da política pública e as considerações finais sugerem futuras investigações para um programa diferenciado em contratações.

## 1.1 METODOLOGIA

Nesta seção, foram apresentados os métodos e técnicas adotados para a construção do estudo, local de coleta, estratégias de levantamento e análise de dados. O tema eixo é a política pública de tratamento diferenciado e o recorte restringiu-se ao programa de ação em compras realizadas pelo Executivo Federal.

A pesquisa estruturou-se em duas etapas: a primeira de natureza qualitativa, com o uso da técnica de análise de conteúdo, com enfoque na pesquisa documental e a segunda quantitativa, que adotou o método estatístico, quanto ao procedimento, sem inferências.

Através da pesquisa bibliográfica e documental buscou-se compreender a estrutura do tratamento diferenciado, instâncias de gestão, tipos de benefícios em licitações, perfil do público-alvo, características do ambiente de negócios, dificuldades e boas práticas de implementação do programa de ação.

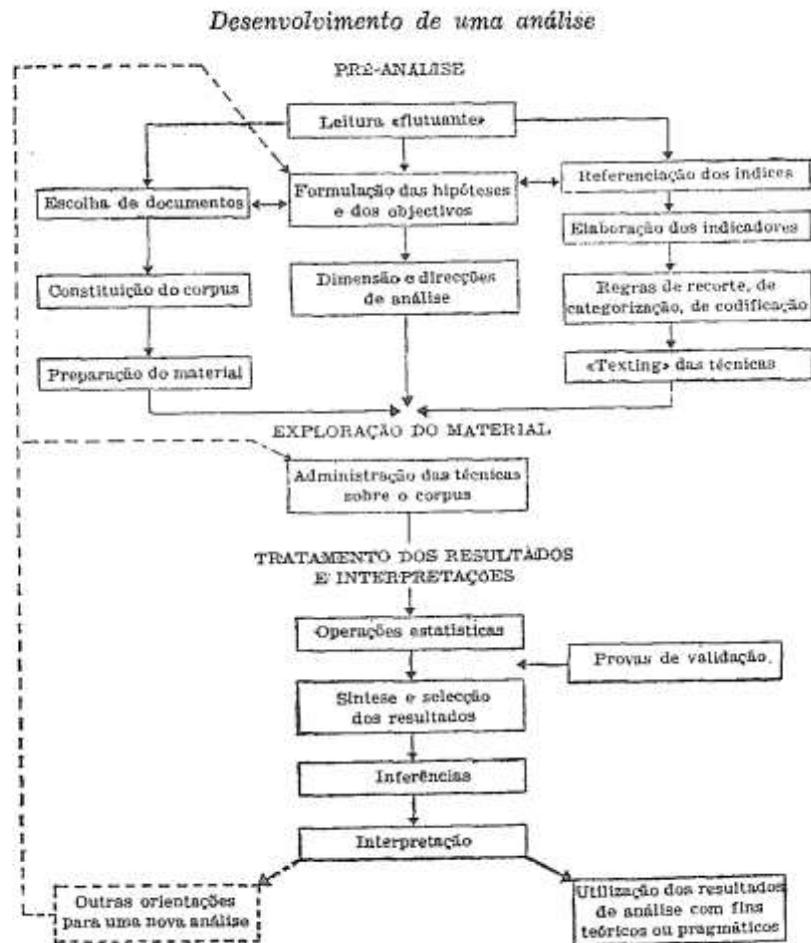
Segundo Gil (2017, p. 44), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Minayo (2007, p. 21) afirma que a pesquisa qualitativa: “responde a questões muito particulares. Ou seja, trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”.

Segundo Bardin (1977, p.42), a Análise de Conteúdo consiste no conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção de mensagens, mediante procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo.

O tratamento diferenciado está previsto na alínea “d” do inciso III do caput do art. 146, no inciso IX do caput do art. 170 e no art. 179 da Constituição Federal, com normas gerais estabelecidas na Lei Complementar n.º 123/2006 e o Decreto n.º 8.358/2015, bases normativas do tratamento diferenciado e estudos do TCU e CGU, voltados à dimensão econômico-financeira do programa.

Bardin (1977, p.102) apresentou elementos constitutivos de uma análise de conteúdo, conforme etapas descritas na Figura 1:

Figura 1 – Desenvolvimento de uma análise, segundo Bardin -1977



Fonte: Bardin (1977, p. 102).

Este conjunto de técnicas possui 5 fases: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. A pré-análise contempla escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação de hipóteses e objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final (Bardin, 1977, p. 95-97).

Na primeira fase, foi realizada leitura flutuante e formulados objetivos e indicadores de pesquisa. Assim, foram consultados dados sobre o programa no sítio do Tribunal de Contas da União, regulamentos estaduais de registro de preços, Lei de licitações nº 14.133/2021, instruções normativas, resoluções, dentre outros documentos correlatos.

Existiu dificuldade em destacar o tratamento diferenciado em licitações, diante do emaranhado de documentos, atas, Acórdãos, regulamentos, portarias, precedentes judiciais, editais, dentre outros instrumentos.

Durante a leitura flutuante, foi localizada a Resolução 9/2014, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), documento que contribuiu com a estruturação de novas análises sobre a política pública na perspectiva dos órgãos de controle externo.

Bardin (1977) assegura que a coleta de dados é uma fase importante de pesquisa que pode comprometer as etapas posteriores: análise dos dados e as conclusões tiradas com os resultados.

A composição do corpus, conjunto de documentos submetidos aos procedimentos analíticos, consistiram em: resoluções, impugnações aos editais, Acórdãos, leis, decretos. As regras de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência, foram observadas na definição do corpus:

A “regra da exaustividade” (todos os elementos relevantes devem estar presentes no material). A “regra da representatividade” (o conjunto de elementos escolhidos para análise devem ser representativos do universo inicial de dados).

A “regra da homogeneidade” (o material selecionado deve se ater aos tópicos ou variáveis a serem analisados, deixando para trás as suas singularidades que fogem deste universo) E por fim, a regra de pertinência foi observada (Bardin 1977, p. 97).

Visando ao atingimento do objetivo geral, qual seja, compreender limites e potencialidades da governança, modelos e práticas de compras para a efetividade do programa, foi escolhido o método estatístico descritivo, sem inferências, em associação à técnica de análise de conteúdo, utilizando como instrumento de coleta de dados a pesquisa documental.

A análise de conteúdo alinhou-se aos três objetivos específicos definidos na pesquisa. O primeiro, consistiu em caracterizar o tratamento diferenciado, público-alvo, instâncias de gestão, agentes governamentais e não governamentais, mecanismos jurídicos de articulação.

Para isso, foram selecionadas informações atualizadas sobre o público-alvo, tendo como local de coleta o DataSebrae ([www.datasebrae.com.br](http://www.datasebrae.com.br)), plataforma que apresenta dados e análises sobre empreendedorismo no Brasil. Pretendendo elucidar a atuação das instâncias de gestão foram consultadas atas de fóruns permanentes de microempresas.

Durante a exploração do material, o corpus estabelecido foi aprofundado, com o objetivo de estabelecer as unidades de registro e unidades de contexto. Adotou-se o texto como um todo, enquanto unidades de registro.

“Os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos (falantes) e válidos” (Bardin, 1977, p. 101).

Desse modo, para compreender estratégias de implantação e funcionamento do programa de ação, foram coletados documentos no Fórum Permanente Nacional (<https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/forum-permanente>), com enfoque no Relatório Anual 2018.

No entanto, diversos links estavam inacessíveis, sobretudo relativos às atas ordinárias, plenária, de Comitês Temáticos e de acesso aos fóruns regionais. Diante da limitação, foram pesquisados documentos dos Fóruns do Paraná, Minas Gerais, únicos Estados que apresentaram informações atualizadas sobre a gestão do tratamento diferenciado, embora tenham sido procurados nos demais sites dos entes estaduais.

Visando ao alcance do segundo objetivo específico, consistente em compreender o ambiente de negócios das compras públicas e discutir o papel da governança nas aquisições para a eficácia do tratamento diferenciado, foram coletados dados em editais de licitação, leis, regulamentos de registro de preços, Acórdãos de Tribunais de Contas da União portarias, impugnações e Portal de Compras Federal: <https://www.gov.br/compras/pt-br>.

Esse sistema reúne outros módulos: Compras.gov.br, Cartão de Pagamento, Diárias e Passagens, Contratos, Portal Nacional de Contratações Públicas, Publicador de Contratos, AntecipaGov.

O Compras.gov.br consolida dados sobre fornecedores, catálogo de materiais e de serviços, licitações, contratos, compras sem licitação, plano anual de contratações, integrando órgãos e unidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, admitindo a adesão de entes municipais e estaduais (Brasil, 2024).

Quanto ao funcionamento da antecipação de recebíveis, foram coletados dados da plataforma Antecipagov, conectada ao Sistema de Compras do Governo Federal: <https://www.gov.br/compras/pt-br/antecipagov>.

Também foi consultada a Instrução Normativa nº 53, de 8 de julho de 2020, Manual de Integração: AntecipaGov - Plataforma de Antecipação de Recebíveis do Governo Federal: <https://www.gov.br/compras/pt-br/antecipagov/midia/manual-de-integracao-antecipagov-2013-versao-1-5-1.pdf> e loja Serpro: <https://www.loja.SERPRO.gov.br/antecipagov>, sobre orientações aplicáveis às plataformas de integração com instituições financeiras.

Para entender o tratamento diferenciado enquanto diretriz de governança nas aquisições, o estudo fundamentou-se na Portaria da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia n.º 8.678, de 19 de julho de 2021.

Em relação ao terceiro objetivo, consistente em dimensionar a participação de MPE em contratações do Executivo Federal, entre 2011–2023, foi utilizado o Painel de Compras do Governo Federal: <http://paineldecompras.economia.gov.br/> (Anexo A e Anexo B), módulo pertencente ao Portal de Compras do Executivo Federal.

Nela, são expostos valores de empenhos realizados pelos órgãos que utilizam o Compras.gov.br e suas informações contemplam dados de compras do ano corrente e dos 4 anos anteriores (Brasil, 2024a).

A ferramenta possui elementos interativos que facilitaram análises de dados: filtros que permitiram combinar variáveis: ano da compra, tipo de consumo, ano, porte de fornecedor, tipo de material, local do fornecedor e contratante, bem como gráficos e tabelas para facilitar a análise das despesas de custeio administrativo sob diversas perspectivas, como período, órgão, unidade orçamentária, item de despesa, entre outros.

Desse modo, foram escolhidas amostras dos períodos 2011/2016, 2013/2018, 2016/2020, 2019/2023, 2024, o que permitiu identificar padrões de consumo e obter estabilidade e confiança dos resultados apresentados.

Os dados brutos foram extraídos (em formato Excel) por tipo de consumo, compra, modalidade, porte de fornecedor, volume homologado, ano da compra, distribuição demográfica de MPE participantes de compras e compradores de agricultura familiar.

Para Bardin (1977, p. 103) “tratar o material é codificá-lo, ou seja, proceder à transformação que pode ser por recorte, agregação e enumeração e permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão, capaz de esclarecer o analista acerca das características do texto”.

Para a autora, a codificação permitiu o armazenamento da informação sob uma forma variável e facilitou o acesso ao observador. Isso porque, o Painel de compras usa siglas SRP e SISPP em referência ao registro de preços e aquisição imediata.

Durante a exploração do material, foram codificados dados brutos, transformando-os para atingir a representação do conteúdo, o que contribuiu com a disposição de análises sobre o comportamento de consumo dos órgãos federais para leitores que têm pouco envolvimento na área de licitações.

Os dados coletados foram submetidos à categorização, classificação e reagrupamento das unidades de registro em número reduzido de categorias com o objetivo de tornar inteligível a massa de dados e sua diversidade (Bardin, 1977, p.103).

Desse modo, os dados foram categorizados de acordo com o terceiro objetivo descrito. Os resultados expostos, nas tabelas do capítulo 6, foram categorizados por volume homologado,

ao invés do valor estimado da contratação, o que contribuiu com o dimensionamento econômico do mercado de compras governamentais.

A título de contextualização, foram categorizados dados atinentes ao total de processos de compras, número de fornecedores Micro e Pequenas Empresas, quantidade de atas, tipo de consumo, se registro de preços ou aquisição imediata, volume homologado para MPE, ano de compra e distribuição demográfica.

Por fim, foi utilizado o método estatístico quanto ao procedimento, em conjunto com a análise de conteúdo, utilizando como instrumento de coleta de dados a pesquisa documental. “Os processos estatísticos permitem obter, de conjuntos complexos, representações simples e constatar se essas verificações simplificadas têm relações entre si” (Lakatos; Marconi, 2003, p. 108).

Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 108) “este método significa redução de fenômenos a termos quantitativos e a manipulação estatística, que permite comprovar as relações dos fenômenos entre si, e obter generalizações sobre sua natureza, ocorrência ou significado”.

Após a coleta dos dados, procedeu-se ao uso do método dedutivo que, se situa entre os desenvolvidos em Ciências Sociais Aplicadas, qual seja, dedutivo. Segundo Figueiredo e Souza (2017, p. 67), esse método “parte do geral para o particular, isto é, por uma cadeia de raciocínio descendente com base em teorias ou leis, chega-se a uma conclusão”.

Desse modo, a análise de conteúdo conduziu ao atingimento dos objetivos específicos definidos. E apesar da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) ter extinguido a tomada de preços e convite, as compras feitas por essas modalidades foram mantidas para fins de compreensão do padrão de consumo antes da NLLC.

Quanto às restrições da pesquisa, o Painel de Compras, deixa de apresentar volume de caronas concedidas. Para dimensionar o volume estimado de adesões foi reproduzido o montante do ano de 2011-2016, obtido por meio de pedido de acesso à informação, formulado em 2018.

Ademais, deixam de ser expostas contratações por estrato: microempresa, empresa de pequeno porte, microempreendedor individual, sendo tratadas como um segmento na apresentação da participação nas contratações.

Por fim, alguns dados foram reservados para novas pesquisas, pois a sua utilização apesar de relacionar-se com o tratamento diferenciado, ampliaria o objeto de estudo.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS

“Políticas públicas resultam de um conjunto de processos juridicamente regulados visando a objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (Bucci, 2006 *apud* Bucci; Coutinho, 2017, p. 321).

Para Élide Graziani Pinto (2019, p. 111) representa “ciclo decisório voltado ao cumprimento dos ditames constitucionais, organizado em torno de planejar, executar e controlar”.

Esta área de pesquisa é estudada sob a perspectiva clássica do modelo teórico do ciclo de políticas públicas, formado por agenda, formulação, implementação e avaliação. Na agenda decisória são contemplados problemas que estão sendo discutidos e que podem ser objeto de decisões políticas. Consiste em “subconjunto da agenda governamental que contempla questões que estão prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas” (Capella, 2018, p. 29).

A autora esclarece a mudança de agendas como reflexo da dinâmica das políticas públicas:

A noção de dinâmica de políticas públicas é empregada hoje em estudos que buscam identificar as mudanças na agenda, em torno de diferentes políticas públicas, durante longos períodos e em diferentes sistemas políticos. Esses estudos procuram mostrar como novas ideias, novos entendimentos sobre as questões e problemas são aceitos (ou não) em diferentes contextos nacionais (Capella, 2018, p. 57).

Nesse contexto, o equilíbrio pontuado é um tipo de metodologia que visa explicar como ocorrem as mudanças na agenda governamental e como os atores políticos estabelecidos e emergentes interagem para influenciar o processo político (Capella, 2018, p. 49).

Na fase de implementação, a administração pública transforma intenções políticas em ações concretas, incluindo atores políticos não estatais e grupos de interesse (Secchi, 2012, p. 46).

O Tribunal de Contas da União enuncia alguns processos vinculados ao estágio de implementação:

A definição das estruturas de governança, de gestão de riscos e controles internos, de monitoramento e de avaliação da política pública e plano de implementação da política dos processos e operações necessários ao seu funcionamento; b) alocação e gestão de recursos orçamentários; c) operação e monitoramento, que é o momento em que regras, rotinas e processos são convertidos de intenções em ações e no qual se produzem os resultados concretos da política pública (Brasil, 2020i, p. 26).

Secchi (2012, p. 45) assegura: “a importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública”.

Bucci (2006) afirma que a abordagem que relaciona Direito e Políticas Públicas enfrenta uma dificuldade particular, relativa à identificação e isolamento do objeto de estudo. Para a autora, há dificuldade de destacar o programa de ação do emaranhado de atos normativos, decisões executivas e medidas operacionais nos quais se enovela.

Para analisar programas estruturados, Bucci (2015, p. 5) propõe o Quadro de Referência, metodologia que identifica “papéis institucionais de cada agente e articulações para atingir a finalidade definida pela política pública e diagnóstico de variáveis que permitam analisar de forma jurídico-institucional situações-problemas”.

Por dela, o pesquisador destaca o objeto de análise do conjunto de atos normativos, decisões executivas e medidas operacionais que o conformam, ou seja, é possível identificar elementos que lhe são específicos e diferenciando-o de normas que o sustentam (Bucci, 2015).

Essa metodologia reúne elementos caracterizadores de programas de ação: nome oficial do programa de ação, base normativa, desenho jurídico-institucional, agentes governamentais e não governamentais, mecanismos jurídicos de articulação, escala e público-alvo, dimensão econômico-financeira do programa, estratégia de implantação, funcionamento efetivo do programa e aspectos críticos do desenho jurídico-institucional (Bucci, 2019, p. 1147).

A análise jurídico-institucional “procura compreender a moldura jurídico-institucional que estrutura um programa de ação governamental, considerando o contexto político-institucional no qual ela se insere” (Bucci; Coutinho, 2017, p. 315).

O desenho jurídico-institucional descreve o núcleo de sentido e os papéis institucionais dos principais entes responsáveis pela sua implementação da ação governamental (Bucci, 2015, p. 6). Enquanto agentes governamentais ou não-governamentais são indivíduos ou grupos de interesse favoráveis as determinadas exercem influência na articulação do programa de ação (Bucci, 2015, p. 6).

Enquanto os modos pelos quais se dá a articulação do programa depende de vários agentes, de mecanismos jurídicos, gestão, planejamento e capacidade de comunicação e reações esperadas dos demais agentes, inclusive dos antagonistas do programa (Bucci, 2015, p.8).

Além de metodologias para compreender programas estruturados, uma das fases mais relevantes para medir a emancipação de uma política pública é a sua avaliação.

Isso porque, a avaliação de programas de ação é mecanismo para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado (Ramos; Schabbach, 2012, p.1272).

Quando se avalia o impacto de determinada política pública, busca-se identificar os efeitos produzidos de determinada política pública sobre a população-alvo, ajudando formuladores e gestores a obterem dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes (Costa; Castanhar, 2003).

A atividade envolve “escolher o conjunto de critérios e indicadores que permitam efetuar um julgamento continuado e eficaz acerca do desempenho de um programa ou conjunto de programas, por meio do confronto com os padrões de desempenho estabelecidos” (Costa; Castanhar, 2003, p. 975).

Os indicadores de resultado mensuram os efeitos do programa junto à população-alvo como um todo e junto aos usuários do programa. Assim, o processo de avaliação requer planejamento capaz de estabelecer: “relações causais entre atividades e produtos; produtos e resultados que permitam atingir as metas visadas; resultados que causem efeitos mais ou menos precisos e respondam pelo alcance de um objetivo específico” (Costa; Castanhar, 2003, p. 976).

Há alguns tipos de avaliação: processos, impacto, metas ou produtos. Na primeira, “o objetivo consiste em detectar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados importantes para sua reprogramação” (Costa; Castanhar, 2003, p. 980).

Para os autores, o uso adequado das informações produzidas durante o desenvolvimento do programa permite introduzir mudanças no seu conteúdo durante a própria execução, sendo também chamada de avaliação formativa (Costa; Castanhar, 2003, p. 980).

O Referencial de Controle de Políticas Públicas elaborado pelo Tribunal de Contas da União expõe boas práticas de avaliação:

- a) avaliar a relevância e a utilidade da política pública, ou seja, verificar se os objetivos e as ações governamentais respondem às necessidades dos beneficiários (diretos e indiretos); ao contexto político, econômico, social e ambiental nacional e internacional; bem como se essa resposta continuará a ocorrer se as circunstâncias mudarem;
- b) avaliar a coerência da ação governamental, isto é, identificar possíveis fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas no conjunto de ações governamentais e avaliar a compatibilidade da política com outras intervenções em curso;
- c) avaliar a eficácia e efetividade da política, ou seja, aferir se os objetivos de médio e longo prazo da intervenção foram alcançados e se os resultados esperados da ação governamental foram produzidos;

- d) avaliar os impactos da política, isto é, verificar se as intervenções públicas produziram efeitos (positivos ou negativos) significativos, intencionais ou não;
- e) avaliar a sustentabilidade da política, ou seja, estimar em que medida os benefícios da política continuarão a existir (Brasil, 2020i, p. 100).

Sobre a avaliação de políticas públicas, esta “permite ao governante conhecimento dos resultados de um dado programa ou projeto que pode ser utilizada para melhorar a concepção ou a implementação das ações públicas, fundamentar decisões, promover a prestação de contas” (Ramos; Schabbach, 2012, p. 1273).

O processo avaliativo de políticas públicas possui convergência com a análise econômica. Esta ciência “fornece informações sobre os efeitos, custos e benefícios de diferentes leis, indicando o meio menos restritivo e mais eficaz de implantar uma regulamentação” (Veljanovski, 1994, p. 21).

A OCDE apresentou ao Fórum Permanente de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte modelos de arranjos eficientes de governança multiníveis e multiagências, sinergia das ações, com complementações e compensações entre atores, coordenação e cooperação, melhoria nas estatísticas e na base de dados sobre MPEs e Sistema institucional de monitoramento e avaliação (Brasil, 2019d, p. 4).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apresentou ao Fórum Permanente Nacional o Índice de Políticas Públicas para MPEs em América Latina e Caribe (IPAALC) indicador que avalia o progresso de políticas voltadas aos pequenos empreendedores (Brasil, 2019d, p. 3).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) possui Comitê exclusivo para MPMEs, com as seguintes atividades:

1. Outlook 2019-É publicação anual com as perspectivas para MPEs e Empreendedorismo: Benchmark quanto a estrutura e performance das MPEs, dinamismo das empresas, condições de estrutura de negócios e políticas direcionadas.
2. Scoreboard 2019-Painel de indicadores sobre financiamento para MPEs: princípios de alto nível do G20 e OCDE, detalha visão comparada de 46 países sobre instrumentos alternativos de financiamento para MPEs, condições de financiamento e políticas de acesso ao crédito.
3. Análise de políticas nível de países-diagnóstico de políticas e questões a respeito de MPEs e Empreendedorismo, suporte para estruturar estratégias nacionais para MPEs (Estudo do Brasil)
4. Trabalhos temáticos—são estudos específicos sobre os temas: incentivo à digitalização e à promoção da inovação nas MPEs, promoção da internacionalização e participação das MPEs nas Cadeias Globais de Valor, reforço da produtividade nas MPEs, habilitação das MPEs para ampliação de escala, HEInnovate (Higher Education Innovate-

inovação na Educação Superior), empreendedorismo para incentivar grupos minoritários (mulheres, jovens, imigrantes) (Brasil, 2019d, p. 3).

Instituições multilaterais como Banco Mundial (BM) e a Organização das Nações Unidas (ONU) possuem outros métodos de avaliação de políticas públicas. O BM utiliza o Modelo do Quadro Lógico (Ramos; Schabbach, 2012, p. 1283).

O indicador mensura os níveis de desenvolvimento das políticas para MPEs nas dimensões ambiente de negócios: quadro institucional regulatório, condições do mercado e infraestrutura, recursos estratégicos: acesso a financiamento, capacitação e inovação e Governança da política para MPEs e Empreendedorismo (Brasil, 2019d, p. 4).

Esping-Andersen (1991, p. 98) assegura que a definição clássica para *welfare state* deixa de considerar fatores como legitimação do sistema. Para a autora, instituições democráticas deveriam influenciar o desenvolvimento do *welfare state* e *questionar* se as políticas sociais são emancipadoras ou não; se ajudam a legitimação do sistema ou não. Ou seja, se produzem efeitos para os quais foram criadas, ou se ajudam ao mercado, em detrimento dos objetivos sociais.

Fonseca (2015, p. 42) apresenta uma perspectiva crítica das políticas públicas, trazendo ao debate o papel do conflito e ainda os constrangimentos decorrentes do neoliberalismo, expresso pela acumulação capitalista. O autor a define enquanto processo de decisão política materializado em objetivos com resultados desejáveis, vinculados à transformação de uma dada realidade, envolvendo aspectos:

*i)* técnicos estatais e não estatais, burocratas (âmbito da gestão) e políticos (tomadores de decisão, isto é, âmbito da política); *si)* atores distintos (com “recursos de poder” assimétricos), cenários e conjunturas (por vezes voláteis); *si)* capacidade e viabilidade de o Estado disponibilizar recursos orçamentários, humanos, legais e logísticos; *vi)* mecanismos de mensuração dos resultados (Fonseca, 2015, p. 42).

Bercovici e Massonetto (2006) expressam que as prioridades do Estado estão invertidas e voltadas às políticas neoliberais de ajuste fiscal em detrimento de políticas públicas:

A constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade”; a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado Brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 73).

A execução de políticas públicas engloba gestão, articulações institucionais, recursos orçamentários, dentre outros aspectos, indo além do quadro regulatório, em paralelo aos novos paradigmas de gestão e rediscussão do papel do Estado. Para Abrucio (1997, p. 7) a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social buscou responder às crises econômica e social do antigo tipo de Estado, um estado patrimonial.

A administração pública gerencial surge como resultado da crise do Estado, em especial a fiscal, centrada na redução de custos e visando à eficiência da máquina administrativa (Bresser-Pereira, 1998, p. 8). Esta abordagem, transferiu várias metodologias da iniciativa privada para o setor público: avaliação de desempenho, planejamento estratégico, *accountability* (Abrucio, 1997, p. 20).

Outro modelo é os pós administração gerencial, por meio do qual intensifica o uso de tecnologias da informação para aumentar a transparência do setor público com ênfase em gestão de riscos, *accountability*.

Cavalcante (2017, p. 5) destaca que os princípios e as diretrizes de gestão pós administração pública gerencial constituem um processo mais de continuidade do que uma ruptura com o paradigma anterior. Para o autor, a complexidade social, política e mercadológica interfere em diferentes formas de modelos de gestão que variam conforme o contexto e arcabouço institucional de cada governo (Cavalcante, 2017, p. 8).

Desse modo, metodologias transferidas ao setor público podem tornar a gestão mais eficiente, com reflexos sobre todas as fases de realização de programas de ação. A seção seguinte especifica as políticas destinadas às microempresas e extraídas da sua base normativa: Lei Complementar 123/2006.

## 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS ÀS MICROEMPRESAS

Esta seção atende ao primeiro objetivo de pesquisa: caracterizar a política pública de tratamento diferenciado, sua base normativa, público alvo, redes de articulações, desenho jurídico-institucional e os papéis dos entes responsáveis pela sua implementação e as instâncias de gestão, com enfoque nos Fóruns Permanentes.

Para isso, foram coletados dados na Lei complementar 123/2006, projetos de lei, editais de licitação e portais de fóruns permanentes e no documento Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil para os anos 2020 a 2031.

A desburocratização na abertura e fechamento de empresas, facilitação de acesso ao crédito, ao mercado de capitais e às compras públicas e melhoria do ambiente regulatório,

inovação e inserção na economia digital como mecanismos de incentivo às MPE e às médias empresas são estratégias para o desenvolvimento nacional (Brasil, 2020g).

Os pequenos negócios possuem relevância social, política e econômica, geram emprego e renda. Em 2023, contribuíram com mais de 80% dos postos de trabalho formal, correspondendo a mais de 1,18 milhão de empregos (SEBRAE, 2024).

Correspondem a 95% de todas as empresas e responderam por 30% da formação do Produto Interno Bruto (PIB) (R\$10,9 trilhões). Segundo o Índice Omie de Desempenho Econômico das Pequenas e Médias Empresas (IODE-PMEs), o setor expandiu mais do que o dobro do PIB em 2023 (SEBRAE, 2024).

A política de tratamento diferenciado decorre de decisão política e institucionalizada por meio da Lei n.º 7.256, de 27 de novembro de 1984 (Brasil, 1984). Essa base normativa estava adstrita aos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, crédito e de desenvolvimento empresarial” e apenas às microempresas (Brasil, 1984, Art.1º, caput).

Mais tarde, a (CRFB) de 1988 elevou o tratamento diferenciado à princípio de ordem econômica (Brasil, 1988). Para o Sebrae (2017, p. 14) as políticas de incentivo do Estado para os setores hipossuficientes são fundamentais ao desenvolvimento econômico local.

A partir da Lei nº 8.864, de 28 de março de 1994, as empresas de pequeno porte foram incluídas, mantendo os objetivos traçados na base normativa anterior (Brasil, 1994, Art. 1º, caput). Em 2006, foi criado o Estatuto Nacional Microempresa, base normativa do programa de ação estudado.

A Lei Complementar n.º 123/2006, regulamentada pelo Decreto n.º 8.538/2015, fixa normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Os benefícios conferidos estão previstos no Art. 1º da Lei Complementar 123/2006: apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias (Brasil, 2006, Art.1º).

Destacam-se, também, ações voltadas ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, 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 (Brasil, 2006, Art. 49-A).

O § 1º do art. 55 da Lei Complementar n.º 123/2006, previu o critério da dupla visita para lavratura de autos de infração referente a fiscalizações de ordem trabalhista, ambiental e de segurança.

O núcleo de sentido do programa é conferir competitividade aos pequenos negócios, simplificar obrigações em determinados campos, visando ao fomento do segmento, gerar emprego e renda, promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional, ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica (Brasil, 2015b, Art.1º).

O público-alvo são Microempresas (ME), se, em cada ano-calendário, obtiverem receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00. E Empresa de Pequeno Porte (EPP), se auferirem, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (Brasil, 2006).

Agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual-MEI e sociedades cooperativas são figuras equiparadas (Brasil, 2006, a Art. 3º-A, Art. 18-E, §2º, Brasil, 2020h). Por meio do Decreto n.º 10.273, de 13 de março de 2020, foi instituído o tratamento diferenciado para sociedades cooperativas (Brasil, 2020h, Art. 1º).

Nogueira (2019) explica que o critério de classificação adotado para empresas de pequeno porte é controverso na literatura e nas legislações. “No Brasil, os inúmeros agentes envolvidos com esta questão utilizam-se de critérios diferenciados de classificação que consideram o número de empregados, o faturamento ou combinação de ambos” (Nogueira 2019, p. 20).

Um segundo parâmetro para classificar MPE é o número de pessoas ocupadas. São microempresas nas atividades de serviços e comércio, aquelas com até nove pessoas ocupadas e como pequena empresa, as que tinham entre 10 e 49 pessoas ocupadas; na atividade industrial, serão microempresas aquelas com até 19 pessoas ocupadas, e pequenas empresas aquelas entre 20 e 99 pessoas ocupadas (SEBRAE, 2020, p. 16).

Nogueira (2019, p. 20) critica a diversidade de critérios de classificação: “este é um dos fatores que dificultam a construção de quadros descritivos do segmento que sejam coerentes entre si, que se elaborem estudos comparativos e que se harmonizem a miríade de políticas e ações públicas existentes”.

Entre 2010 até 2021, houve redução da expansão deste estrato, enquanto MEI e EPP expandiram (SEBRAE, 2022, p. 48). Cerca de 40% dos donos de negócios estão neste setor, 22% no comércio, 14% na agropecuária, 14% na construção e 9% na indústria (SEBRAE, 2022, p. 36).

O setor de Serviços é o que detém maior quantidade micro e pequenas empresas e microempreendedores individuais, correspondendo a mais da metade dos cadastros ativos.

Ademais, empreendedores negros são maioria entre a categoria Microempreendedor Individual (MEI) (SEBRAE, 2022, p. 36).

As principais atividades econômicas desenvolvidas por MPE são: restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas (7.865), construção de edifícios (6.725), transporte rodoviário de carga (5.029). Enquanto as Médias e Grandes Empresas, são locação de mão de obra temporária (6.991), atividades de apoio à agricultura (4.463) e fabricação de álcool (3.935) (SEBRAE, 2023, p. 6).

Segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), MPE representaram 63% do saldo de empregos gerados. Por outro lado, Médias e Grandes Empresas, em junho de 2022, geraram apenas 23% de empregos e em junho de 2023 esse percentual foi de 13% (SEBRAE, 2023, p. 5).

O Atlas de Negócios assegura que São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro lideram o ranking de distribuição de empresas, por unidades da Federação. Elas detêm pouco mais de 40% do total dos donos de negócio do País (SEBRAE, 2022, p. 19).

A proporção de donos de negócios com nível superior, conforme dados até o IV trimestre de 2021, foi de 20%, para nível médio 38%, 33% nível fundamental, sendo que 30% dos empreendedores com nível superior concentram-se em São Paulo e Distrito Federal (SEBRAE, 2022, p. 26).

As empresas com maior quantidade de projetos em inovação estão concentradas em São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul e Minas Gerais (Brasil, [s.d.] d). Outras fontes conferem tratamento diferenciado, a exemplo do Código Civil no Art. 970, permite que MPE adotem contabilidade simplificada (Brasil, 2002b, § 2º, Art. 1.179).

Apesar da relevante participação na economia nacional, MPE possui taxa de produtividade 67% menor à média dos países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e menor do que médias e grandes empresas seguindo tendência mundial (Produtividade [...], 2020).

MPEs apresentaram, entre 2016–2020, produtividade mais baixa em relação às médias e grandes empresas. Essa é a tendência mundial, pois tais empresas ocupam setores onde não há ganhos de escala e as produtividades mais baixas ocorrem pela necessidade de se empregar mais mão-de-obra e ter menores oportunidades no processo produtivo.

Diante de várias dificuldades, 24% destas empresas morrem em até dois anos de existência (SEBRAE, 2022). Isso porque, representam camadas de baixa produtividade da estrutura produtiva (Nogueira, 2019, p. 42).

Embora, em 2017, tenha sido atingido o nível recorde de micros e pequenas empresas participantes das exportações brasileiras (8.873 MPE), 20 a 30% de MPE entram e saem da base exportadora (Brasil, 2019e). Desse modo, o Sebrae intenciona identificar os motivos que levam as micro e pequenas empresas a pararem de exportar (Brasil, 2019e).

Mauro Odo Nogueira, na obra *Um Pirilampo no Porão*, afirma que o Brasil enfrenta o baixo nível de produtividade e estrutura produtiva marcada pela heterogeneidade, conceito que representa a “prevalência, ao longo do tempo, de uma elevada disparidade entre os níveis de produtividade do trabalho dos diversos estratos da economia” (Nogueira, 2019, p. 26).

Para o autor, as políticas públicas mais adequadas deveriam considerar as necessidades específicas das empresas. Nas suas palavras: “É preciso diminuir o hiato de produtividade existente entre esse estrato (ME) e empresas de maior porte” (Nogueira, 2019, p. 5).

O autor assegura: “Os efeitos do significativo hiato de produtividade existente no Brasil são perversos em vários aspectos, a começar por sua contribuição para a desigualdade social” (Nogueira, 2019, p. 44).

Para além da questão social, as discrepâncias nas produtividades levam a um Quadro no qual as MPEs articulam-se precariamente com as cadeias produtivas mais dinâmicas do aparato produtivo, reduzindo o potencial de crescimento e desenvolvimento do país. Em um círculo vicioso, a baixa produtividade atua como fator impeditivo do aumento dessa própria produtividade, resultando em uma baixa capacidade de absorção do progresso técnico (Nogueira, 2019, p. 45).

Essa percepção do autor, foi ratificada na reunião do Grupo de Trabalho do Comitê Temático da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das MPEs, quando se discutiu o déficit da produtividade das MPEs e sua relação com o ambiente regulatório, baixa eficiência operacional, baixo nível de inovação e modernização e baixo incentivo ao crescimento (Brasil, 2019d).

No entanto, um sistema político é dotado de capacidade governativa se for capaz de: (i) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, mobilizando meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários (Santos, 2007, p. 32-34).

Para conferir condições equitativas de ingresso no mercado, o programa de tratamento diferenciado é aplicado em programas específicos: Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE) política oficial de crédito instituída pela Lei n.º 13.999, de 18 de maio de 2020, alterada pela Lei n.º 14.161, de 2 de junho de 2021 (Brasil, 2020e, Art.1º).

Para incentivar exportações, a Portaria Conjunta SECINT / RFB n.º 76, de 09 de setembro de 2022 permite que optantes do Simples Nacional, utilizem os benefícios fiscais provenientes do drawback, regime aduaneiro especial brasileiro essencial para as empresas que atuam no comércio exterior (Brasil, 2023e, Art.4º). Assim, beneficiários do SIMPLES possuem simplificações na habilitação, licenciamento, despacho aduaneiro e câmbio (Brasil, 2006, Art. 49-A).

Há ações diversas para Microempreendedor Individual: Programa de Simplificação de Acesso a Produtos e Serviços Financeiros para o MEI–CredMEI, transportador autônomo de cargas (MEI Caminhoneiro), Programa de Simplificação do Acesso a Produtos e Serviços Financeiros para os Pequenos Negócios (CRED+), dentre outras (Brasil, [s.d.] d).

Para estimular a criação, formalização, desenvolvimento e consolidação como agentes indutores de avanços tecnológicos foi instituído o Inova Simples (Brasil, 2023f). Destaca-se, o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (FAMPE) gerido pelo SEBRAE consiste em Programa Emergencial de Acesso a Crédito (FGI PEAC) que movimentou 6,8 bilhões (Paraná, 2022, p.31).

Há, de igual modo, iniciativas estaduais, a exemplo, do Paraná que criou programa de apoio à formalização das empresas, intermediação para acesso ao crédito e compras públicas fomentadoras da economia local, estimulando um ambiente favorável aos negócios (Paraná, [2014], p. 8).

Durante avaliação da política pública, o Ente identificou a desatualização de normas municipais sobre inscrição e baixa das MPE. No Estado são estimuladas parcerias entre o Poder Judiciário, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e instituições de ensino superior, para criar e implantar o setor conciliação extrajudicial, como um serviço gratuito para os pequenos empreendedores, a fim de orientar e facilitar às microempresas e empresas de pequeno porte o acesso à justiça (Paraná, [2014], p. 8).

Além do exposto, desenvolveu um programa específico para mulheres empreendedoras: “O Programa Empreendedora Curitibana, atuando como um canal de conexão entre empreendedoras, líderes e comunidades locais, por meio de uma rede de apoio e desenvolvimento” (Agência Curitiba, [2024]).

## 2.2 TRATAMENTO DIFERENCIADO EM LICITAÇÕES

Esta seção apresenta “benefícios em licitações”, trazidos pela Lei Complementar 123/2006, cumprindo, ainda, com o primeiro objetivo de pesquisa, consistente em caracterizar o desenho jurídico-institucional do programa de ação investigado.

A contratação pública possui a função primária de obtenção de obra, bem ou serviço; e a função derivada, de realização de fim social. O poder de compra pode ser compreendido a partir de quatro abordagens: (a) gasto público; (b) contratação pública; (c) política pública em si; e (d) instrumento de políticas públicas (Zago, 2018, p. 37).

A doutrina diverge quanto à inclusão da função derivada no espaço de realização da função primária. Fernandes (2013, p. 17) destaca o papel estratégico do uso político do poder de compra do poder público para o desenvolvimento da economia da região, capacitação tecnológica e a competitividade industrial, formação de parcerias e arranjos produtivos locais (APL).

Segundo Fernandes (2013, p. 17) desde a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos conferem tratamento diferenciado aos contratos governamentais, com as seguintes ações:

- a) o planejamento das compras, a divisão das grandes contratações em pequenos lotes, a programação das entregas para comportar a capacidade logística das MPE, etc.;
- b) a reserva de contratações de até US\$ 100.000,00 (cem mil dólares), podendo-se ainda reservar contratações de maior valor, quando houver expectativa razoável de que duas ou mais MPE ofereçam preços justos;
- c) a exigência de que as agências compradoras possuam um setor específico de apoio, nas licitações, a essa categoria de empresas;
- d) a previsão de reserva de parcela das grandes contratações para as MPE classificadas como Hubzone Small Business—localizadas em áreas de menor desenvolvimento dos EUA;
- e) a participação em contratos de empresas vencedoras—subcontratações, parcerias, joint venture—de valor superior a US\$ 500.000,00 (quinhentos mil dólares), por meio de plano de subcontratação (Fernandes, 2013, p.17).

União Europeia usa o poder de compras no enfrentamento aos efeitos distorcidos dos subsídios estrangeiros, visando a reduzir as dependências (Europeia Comissiona, [sd]). O bloco incentiva a redução da burocracia com os principais parceiros (por exemplo, China dentro da OMC/ GPA e por meio de diálogo regulatório; Austrália, Nova Zelândia, Mercosul, Chile e Indonésia por meio de negociações de TLC) (European Commission, [sd]).

Os contratos públicos são meios para a inovação e desenvolvimento de compras sustentáveis mediante indicadores verdes obrigatórios nas iniciativas setoriais. A União Europeia apoia compradores públicos, capacitando-os para promover mercados transparentes e mercado por condições equitativas (European Commission, [sd]).

A Diretiva 2014/23/UE inclui pequenas e médias empresas no mercado de contratações em uma perspectiva de eficiência da despesa pública e de alcance de objetivos sociais comuns, fazendo referência ao modelo regulatório que promova acesso destas empresas em todos os mercados de concessão da União (European Commission, [sd]).

O Livro Verde das Compras Públicas previu anúncios de pré-informação destinados a dar conhecimento às pequenas e médias empresas com a necessária antecedência, das necessidades dos organismos adquirentes, permitindo assim que o segmento se organize para apresentar propostas de melhor qualidade (Fernandes, 2013, p. 17).

Zago (2018, p. 22) afirma: “a função derivada deve ser evitada pelo legislador e pelo gestor público, pois embora as contratações públicas possam ser meios para promover políticas socioeconômicas, fins sociais devem ser colocados diretamente, como o fim primário da contratação, não como função derivada”, citando como exemplo, contratos de fomento” (Zago, 2018, p. 22).

Segundo a autora, “função primária e a função derivada partem de valores contrapostos, gerando tensões no âmbito da contratação. A primeira fundamenta-se nos valores de isonomia, competição e eficiência, enquanto segunda tem por principal embasamento valores distributivos e de equidade material” (Zago, 2018, p.35).

A função derivada: (i) aumenta a complexidade e traz tensões para as contratações, sobretudo pelo modo indireto e oblíquo com que o novo fim é incorporado; (ii) impacta custo e qualidade das contratações, (iii) tensiona-se com os valores da competição e da isonomia; (iv) dificulta a boa governança da contratação, trazendo burocratização e litigiosidade; (v) sua eficácia é de difícil demonstração (Zago, 2018, p. 22).

Zago (2018, p. 22) propõe fatores a serem considerados pelo legislador e gestor público para reduzir tensões entre função primária e função derivada: (a) o instrumento jurídico de previsão da função derivada; (b) os limites da reconfiguração da melhor proposta; (c) as consequências de suas diferentes técnicas de incorporação no processo de contratação pública; d) a sua adequada motivação; (e) a existência de mecanismos para seu controle e sua avaliação.

As normas sobre licitações e contratos da Administração Pública estão consolidadas na Lei 14.133/2021. No Brasil, a base normativa do tratamento diferenciado em contratações está estabelecida no Decreto 8.538/2015, regulamento federal, competindo aos entes subnacionais normatizar a matéria, em âmbito local, cujos benefícios seguem descritos na seção 2.1.1.

### **2.1.1 Itens exclusivos para MPE, até 80 mil reais (art. 48, I, LC 123 c/c Art. 6º, Decreto Federal 8.538/15)**

O Decreto n.º 8.538/2015 é a base normativa do tratamento diferenciado em licitações, tendo como público-alvo microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal (Brasil, 2015b).

O benefício tipo 1 determina que licitações de até R\$ 80.000,00 devem ser exclusivas para MPE, exigindo pelo menos (três) fornecedores competitivos, enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte e sediados local ou regionalmente (Brasil, 2006, a Art. 48, I).

O Decreto n.º 8.538/2015 trouxe uma abordagem geográfica para o conceito de local e regional:

- a) âmbito local-limites geográficos do Município onde será executado o objeto da contratação;
- b) âmbito regional-limites geográficos do Estado ou da região metropolitana, que podem envolver mesorregiões ou microrregiões, conforme definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística–IBGE (Brasil, 2015b, Art. 1º, I, II).

Tribunais de Contas possuem interpretações divergentes sobre a aplicação de licitação exclusiva e quanto à definição de âmbito local e regional. Em Minas Gerais “o alcance da expressão ‘regionalmente’ varia conforme as circunstâncias e as peculiaridades do objeto”.

Assim, o TCE/MG fixou seu entendimento no sentido de que a expressão 'regionalmente' não possui conceito objetivo/direto, sendo assim, o seu alcance não está restrito ao âmbito de cada Estado e irá variar conforme as circunstâncias e as peculiaridades do caso concreto enfrentado pela Administração, devendo o (a) contratante fixar no edital qual é a delimitação da região e, ainda, justificar nos autos os motivos que levaram a essa delimitação. Não é correto, portanto, utilizar, de forma genérica, a região política, geográfica ou mesmo a microrregião para os fins do art. 49, inciso II, da Lei Complementar n.º 123/06, por isso o gestor deverá demonstrar as particularidades do objeto licitado, bem como o princípio da razoabilidade e os objetivos do tratamento diferenciado dispensado às MEs e EPPs previstos no art. 47 da LC 123/06 (Minas Gerais, 2016, p. 5).

De acordo como a consulta n.º 932701, o “sentido da expressão” regionalmente”, prevista no art. 48, § 3º, da Lei Complementar n.º 123/06, deve ser aquele contido no art. 9º-a,

§ 1º, do decreto estadual n.º 44.630/07. E para os jurisdicionados municipais sem norma específica são aplicadas as disposições da consulta n.º 887734” (Minas Gerais, 2016, p. 5).

Isso porque, o critério geográfico desconsidera as interações entre municípios situados em outro ente federado do que da mesma região e dependendo do que será adquirido haverá mais fornecedores, microempresas em municípios fora do estado (Minas Gerais, 2016, p. 6).

O Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul admite licitações exclusivas para MPE fora do Estado, quando a localização geográfica do fornecedor for dispensável para a execução do objeto (Mato Grosso do Sul, 2022, p. 1). Além disso, permite cumular o benefício com a margem de preferência de até 10% sobre o melhor preço válido, ofertado por MPE (Mato Grosso do Sul, 2022, p. 1).

No entanto, o certame exclusivo é afastado quando for desvantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto, ou complexo do objeto a ser contratado, é afastado (Brasil, 2006, Art.º 49).

Empresas de grande porte são antagonistas do programa e além disso, determinados modelos de compras limitam o empreendedorismo no setor. A execução da política pública de licitação exclusiva tem sido alvo de impugnações e ações judiciais, conforme demonstrado no trecho abaixo:

Requer a impugnante, que seja eliminada do edital a condição de participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte. Fundamenta o pleito, em síntese, sob o argumento de que a definição da licitação exclusiva ensejará na contratação do objeto licitado com empresa que não poderá oferecer a proposta mais vantajosa à Administração Pública. Alega, para tanto, que “o objeto da licitação em referência corresponde a segmento do mercado no qual as marcas tradicionais, em sua maioria, não são microempresas ou empresas de pequeno porte. Destarte, as mesmas são somente revendedoras de produtos diversos, adquirindo os mesmos das grandes empresas e agregando custos diversos, tributos, transportes e lucros, durante toda a cadeia comercial até a finalização da venda, desencadeando a onerosidade excessiva (Bahia, 2021, p. 3).

Para Gustavo Amaral (2001, p. 64) “direitos possuem custos e por isto demandam ou implicam escolhas disjuntivas de natureza financeira”. E Ivo Gico Junior (2009, p.28) afirma que “uma vez escolhida uma política pública, seja ela qual for, inexistente justificativa moral ou ética para a implementação ser realizada para gerar desperdícios”.

Pereira Junior e Dotti (2012) destacaram que o benefício de licitação exclusiva deve ser afastado nas contratações diretas:

Compreende-se a ressalva. As pequenas e microempresas não contam, em equivalência às empresas de grande e médio porte, com estruturas e capacidade técnica para atender a determinadas demandas. Assim, mesmo que

o valor estimado da licitação seja inferior a R\$ 80.000,00, a Administração deve ampliar a participação para entidades de grande e médio porte, se a exclusiva participação de micro e pequenas empresas contiver risco de prejuízo à satisfatória execução do conjunto ou complexo do objeto.

Basta a previsibilidade do prejuízo, não se exigindo certeza sobre a sua real dimensão, até porque esta somente seria passível de apuração ao final da execução do contrato, ou seja, quando o dano já estivesse consumado e pudesse ser avaliado em toda a sua extensão, o que, evidentemente, não teria sentido nenhum em termos de proteção ao erário e ao interesse público. Mas é fundamental que a Administração demonstre, objetivamente, quais os riscos que configuram essa potencial lesão à satisfatória execução do objeto do contrato (Pereira Junior; Dotti, 2012, p. 60).

A licitação exclusiva possui limites à sua efetividade, destacando-se a falta de atualização do valor de R\$ 80.000,00. Isso porque, o valor histórico deixa de refletir a capacidade produtiva de MPE, conforme estudo da Controladoria Geral da União (Brasil, 2022).

Sobre o tema, o Projeto de Lei Complementar n.º 234, de 2020, pretende atualizar em 50%, passando o valor para R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) (Brasil, 2020f). Contudo, tal aumento tende à baixa potencialidade, pois sequer devolve a perda de valor decorrente da inflação no período.

### **2.1.2 Tipo II: possibilidade de Subcontratação (art. 48, II, LC 123 c/c Art. 7º, Decreto Federal n.º 8.538/2015)**

A Administração poderá exigir subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte para contratação de obras e serviços.

I — O percentual mínimo a ser subcontratado e o percentual máximo admitido, a serem estabelecidos no edital, sendo vedada a subcontratação total;

II-que as microempresas e empresas de pequeno porte a serem subcontratadas sejam indicadas e qualificadas pelos licitantes com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e respectivos valores;

III-que no momento da habilitação e ao longo da vigência contratual, seja apresentada a documentação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas, sob pena de rescisão [...] (Brasil, 2015b).

O Projeto de Lei Complementar n.º 234, de 2020, visando a estimular o uso estratégico das compras públicas para fomentar as atividades de microempresas e de empresas de pequeno porte, propõe a obrigatoriedade de pagamento direto à MPE em todos os processos licitatórios,

quando cabível. No momento, o pagamento direto à subcontratada é uma possibilidade (Brasil, 2020f).

### **2.1.3 Tipo III-Cota reservada (art. 48, III, LC 123 c/c Art. 8º, Decreto Federal 8.538/15)**

Trata-se de reserva até 25% do objeto da licitação para MPE/ equiparadas. O Tribunal de Contas de Rondônia possui interpretação mais restritiva: se uma licitação tiver valor estimado de R\$ 1.000.000,00, a cota reservada deve restringir-se a R\$ 80.000,00, ou seja, 8% (Rondônia, 2019). No Paraná, a reserva é mais ampliativa, admitindo a contratação das Microempresas ou Empresas de Pequeno Porte na totalidade do objeto (Paraná, [s.d.]).

### **2.1.4 Direito de preferência em caso de empate ficto (artigos 44 e 45, LC 123/06)**

O empate ficto ocorre em situações nas quais 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, o intervalo percentual estabelecido será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

O direito de preferência é distinto da margem de preferência. Enquanto no primeiro a microempresa melhor classificada tem a oportunidade de cobrir a oferta da empresa de grande porte, no segundo se admite que o órgão pague até 10% em relação à melhor proposta em favor de MPE.

Em um pregão, supondo que a MPE apresentou proposta de R\$ 1.100, 00, a grande empresa ofereceu R\$ 1.040,00, a proposta desta estará empatada fictamente, porque a diferença correspondeu a 5% em relação à apresentada pela empresa de grande porte.

No pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão (Brasil, 2015b). Nesse caso, e pequena empresa poderá apresentar um lance para cobrir o valor da empresa de grande porte.

- I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado o objeto licitado;
- II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1º e 2º do art.

44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta (Brasil, 2006, Art.45).

Esse benefício dispensa a previsão em edital, porém a sua eficácia depende de vantagem competitiva para que MPE consigam cobrir o preço de uma grande empresa. A primeira barreira é ter o preço melhor posicionado em até 5% do valor apresentado pela grande empresa. Após ultrapassar essa condicionante, para aplicação deste “não benefício” precisa cobrir a melhor oferta (Brasil, 2006, Art. 45, § 1º).

Ou seja, para que a MPE vença ela precisa de ofertar preços inferiores aos de empresas de grande porte, o que pode ser inviável em razão da vantagem competitiva que as grandes empresas possuem.

Portanto, o legislador transferiu para os pequenos negócios, menos produtivos, a responsabilidade de apresentarem melhores preços frente aos grandes competidores.

### **2.1.5 Possibilidade da aplicação da margem de preferência de até 10% para MEs e EPPs-Margem de preferência: Art. 48, § 3º**

A margem de preferência é um tipo de benefício que permite que Administração pague até 10% a mais do melhor preço válido na licitação para contratar MPE sediadas local ou regionalmente (Art. 48, § 3º, da Lei Complementar n.º 123/06). Sua aplicação é facultativa e depende de previsão em edital.

Sobre a sua aplicação, o Tribunal de Contas de Minas Gerais, assegura:

a preferência contida no mencionado dispositivo legal é facultativa, de modo que fica a cargo da Administração inseri-la, ou não, no edital, de acordo com um prévio juízo de conveniência e oportunidade. Assim, caso o edital da licitação seja silente a seu respeito, o benefício não poderá ser concedido às ME e EPP. Por outro lado, havendo expressa previsão no ato convocatório, a sua observância torna-se obrigatória para a Administração. Desse modo, a aplicação do benefício contido no art. 48, § 3º, da Lei Complementar n.º 123/06 não decorre diretamente da lei, sendo necessário que conste no ato convocatório, expressamente, o percentual de preferência (limitado a 10% do menor preço válido) e as regras para a sua concessão (Minas Gerais, 2016, p. 8).

Esse benefício pode contribuir com o desenvolvimento dos pequenos negócios, mas a sua aplicação enfrenta desafios juseconômicos: questionamentos sobre eficiência alocativa,

sobretudo em um cenário de escassez orçamentária e discussões sobre qualidade do gasto público. É um benefício que pode gerar desconforto na aplicação, se a análise for somente quanto ao impacto financeiro.

Zago (2018) questiona a margem de preferência e alerta: [...] “gestores públicos e legislador possuem papel determinante na redução e neutralização das complexificações e as tensões trazidas pela função derivada” (Zago, 2018, p. 290).

No atual cenário de crise fiscal e de enfrentamento de riscos à integridade pública, a administração da escassez é um dever de gestão, visando à priorização do interesse público.

Por outro lado, o “melhor preço, no procedimento licitatório, passa pela prática da licitação sustentável, que deve ser economicamente viável, ambientalmente correta e socialmente justa (Minas Gerais, 2016, p. 9).

No entanto, “um pequeno ônus financeiro adicional para o órgão adquirente é largamente compensado por enormes benefícios sociais e tributários, além de reverter-se em óbvia economia em termos de encargos assistenciais e até serviços de saúde (Minas Gerais, 2016, p. 9).

### **2.1.6 Regularização fiscal e trabalhista diferida**

Microempresas podem entregar documentos relativos à regularização fiscal e tardia para efeito de assinatura de contrato. No entanto, existindo restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de cinco dias úteis, a contar do momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, para regularização da documentação, para pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa (Brasil, 2006, Art. 42.) .

Porém, a prerrogativa só atinge a regularidade fiscal e trabalhista. Logo, se houver pendência na apresentação de uma certidão de débito municipal inexistente tratamento diferenciado.

### **2.1.7 Condicionantes para implementação**

Todos os “benefícios” são vedados quando:

- 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 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; (Brasil, 2006, Art. 3º, §, 4º).

O tratamento diferenciado é afastado quando deixa de se localizar 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.

Ou quando a sua aplicação for desvantajosa para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado (Brasil, 2015b). Por fim, quando a licitação for dispensável ou inexigível, exceto os casos de dispensa em razão de baixo valor (Brasil, 2015b).

A aplicação do tratamento diferenciado ocorre em um ambiente conflituoso, tal como característico na execução de políticas públicas. Várias ações judiciais questionam a forma como determinado benefício deve ser aplicado, ou mesmo há demandas que pedem que o programa deixe de ser aplicado por se mostrar oneroso ao órgão contratante.

Além disso, antes da NLLC, era observada a receita bruta de microempresas e às empresas de pequeno porte para enquadramento (Brasil, 2021a, Art. 4º, § 2º). Agora, a Lei de Licitação (Lei n.º 14.133/2021 limita o programa de ação:

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

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte (Brasil, 2021a, Art. 4º, §1º, inciso II).

Portanto, se todos os contratos extrapolarem o faturamento de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, elas poderão participar da licitação, sem usar qualquer benefício. Supondo que em um certame tenha sido estimado em R\$ 200.000,00 e após a fase competitiva seja finalizado em R\$ 155.000,00. Nesse caso, a MPE sequer usará o programa, pois será impedida de competir por causa do valor atribuído ao certame.

O Acórdão 1.819/2018 assegurava a adjudicação de valores superiores aos limites de receita bruta estabelecidos no art. 3º, incisos I e II, da LC 123/2006, desde que comprovado que tais empresas, à época da licitação, atendiam às exigências da LC 123/2006 (Brasil, 2018a).

Enquanto, o Acórdão 298/2011 recomendava a adoção do faturamento do ano anterior para a empresa ser beneficiada com o tratamento diferenciado (Brasil, 2011a). Conforme Acórdão 970/2011 participar de empresa na condição de MPE, sem apresentar essa qualificação, configura fraude e enseja a declaração de inidoneidade da pessoa jurídica (Brasil, 2011b).

A NLLC é antagonista do programa de ação quando usa como parâmetro o número de contratos em relação ao valor estimado, parâmetro que tende à redução após a fase competitiva, variável imprecisa. Antes dela, eram categorizados os valores de faturamento do ano anterior, ou seja, limita o programa, de incentivando o acesso de pequenas empresas ao ambiente de negócios.

### **2.1.8 Outros“ benefícios”**

A NLLC admite a possibilidade de MPE receberem pagamento fora da ordem cronológica das obrigações quando houver risco de descontinuidade do cumprimento do objeto, devendo a administração justificar e comunicar ao órgão de controle interno e ao tribunal de contas demonstrando o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto (Brasil, 2021a, Art. 41, § 1º, inciso II).

Para o Tribunal de Contas do Paraná, alterar a ordem legal de pagamento dos débitos municipais, extrapola a competência legislativa local (Paraná, 2022).

## **2.2 INSTÂNCIAS DE GESTÃO E INICIATIVAS INSTITUCIONAIS**

Após caracterizado o público-alvo e benefícios em licitações, esta seção apresenta as instâncias de gestão do programa: Comitê Gestor do Simples Nacional, vinculado ao Ministério da Economia, Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), vinculado à Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República e o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte são instâncias de gestão do programa (Brasil, 2006, Art. 2º, incisos I e II).

Para Bardin (1977, p. 97) “a pré-análise tem por objetivo a organização, embora ela própria seja composta por atividades não estruturadas”. Nesse sentido, foram pré-analisadas

atas dos Fóruns Permanentes, documentos que evidenciaram a participação de atores institucionais: governo, bancos, associações, organismos internacionais, órgãos de controle externo, SEBRAE nas discussões dos Fóruns.

As instâncias responsáveis por gerir o tratamento diferenciado no âmbito da União possuem as seguintes composições:

I - Comitê Gestor do Simples Nacional, vinculado ao Ministério da Economia, composto de 4 (quatro) representantes da União, 2 (dois) dos Estados e do Distrito Federal, 2 (dois) dos Municípios, 1 (um) do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e 1 (um) das confederações nacionais de representação do segmento de microempresas e empresas de pequeno porte referidas no art. 11 da Lei Complementar n.º 147, de 7 de agosto de 2014, para tratar dos aspectos tributários;

II-Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, com a participação dos órgãos federais competentes e das entidades vinculadas ao setor;

III-Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios-CGSIM, vinculado à Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República, composto por representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal, dos Municípios e demais órgãos de apoio e de registro empresarial, na forma definida pelo Poder Executivo, para tratar do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas (Brasil, 2006, Art. 2º).

Os representantes dos Estados e do Distrito Federal são indicados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e os dos Municípios, um pela entidade representativa das Secretarias de Finanças das Capitais e outro pelas entidades de representação nacional dos Municípios Brasileiros (Brasil, 2006, Art. 2º, § 2º).

O Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP) foi criado em outubro de 2023, competindo à Secretaria Nacional de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte compete:

Fomentar a cultura da inovação, e da conectividade com a economia global e a formação de redes de colaboração entre os entes governamentais e privados do microempreendedorismo e da empresa de pequeno porte;

Fomentar, acompanhar, monitorar e propor medidas para melhoria do ambiente de negócios para os microempreendedores e para os empresários de pequeno porte por meio do aperfeiçoamento e da simplificação de mecanismos regulatórios, fiscais, de financiamento e investimento, respeitados os princípios de desenvolvimento sustentável;

Formular, propor, coordenar e acompanhar políticas públicas, programas, projetos e ações que promovam a inovação empresarial, a melhoria das práticas gerenciais e produtivas, e o desenvolvimento e a adoção de novas tecnologias com foco no aumento da produtividade e da competitividade das microempresas e das empresas de pequeno porte (Brasil, 2023c, Art.18).

Essa estrutura fornece subsídios técnicos ao Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) em coordenação com demais órgãos e entidades competentes, com foco nas necessidades do setor empresarial produtivo (Brasil, 2023c, Art. 18).

Enquanto o Fórum Permanente das Micro e Pequenas Empresas possui como missão orientar, assessorar a formulação e coordenação da política, acompanhar e avaliar a sua implantação, sendo presidido e coordenado pela Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República (Brasil, 2006, Art. 2º, inciso II).

Através dele, são estimuladas a criação e alteração de leis, regulamentos, procedimentos, sistemas de informação, portais e canais de comunicação da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e ainda ajustes e aperfeiçoamentos de ações e projetos para harmonizar e potencializar resultados (Brasil, 2006, Art. 2º).

Um dos seus objetivos é articular instituições, órgãos do Governo federal e entidades de apoio e representação nacional que atuem no segmento das microempresas e empresas de pequeno porte; e ainda a implantação e ao desenvolvimento de fóruns regionais das microempresas e empresas de pequeno porte nas unidades da federação e a sua integração com o Fórum Permanente (Brasil, 2006).

Na composição há órgãos governamentais federais, os fóruns regionais das microempresas e empresas de pequeno porte nas unidades da federação e as entidades de apoio e de representação nacional do segmento (Brasil, [s.d.] c).

Os agentes governamentais e não governamentais apresentam propostas de melhoria do programa, conforme agenda de interesses. E instituições financeiras atuam nos núcleos de fomento ao crédito e exercem influência em outros eixos temático. Além de agentes governamentais, atores internacionais interferem no programa, ainda que do ponto de vista de indução de comportamentos.

O Fórum Permanente Nacional está dividido por eixos temáticos, dentre eles: Racionalização burocrática, Acesso a mercados, Tecnologia e Inovação, Investimento, Financiamento e Crédito, Formação e Capacitação Empreendedora, Microempreendedor Individual, Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento de MPE (Brasil, [s.d.] c).

O portal do Fórum Nacional Permanente de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte incluiu propostas voltadas para o acesso ao mercado de compras governamentais. No eixo de acesso aos mercados, os planos de trabalho resultam de alinhamentos entre instituições financeiras, associações empresariais e entidades públicas e iniciativas de tornar as notas de empenho uma espécie de garantia para antecipação de créditos (Brasil, [s.d.] c).

As principais discussões do Fórum Nacional de MPE, entre 2017 e 2019, resultaram em mais de 50 sugestões de melhoria: Marco Legal para a Recuperação Judicial de MPEs, Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das MPEs, Estudo do Programa Empresa Íntegra, Alteração dos limites para compras governamentais na LC n.º 123/2006, Sistema Nacional de Garantias de Crédito para MPEs – SNGC e Empresa Simples de Crédito – ESC (Brasil, 2019e).

Outras proposições envolveram a inclusão de tratamento diferenciado na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) que deixa de considerar Micro e Pequenas empresas (Brasil, 2019e).

A Política Nacional de Desenvolvimento das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (MPEs), originou-se de discussões travadas no Fórum Permanente de Microempresas.

A Lei 14.816/2024, instituiu o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Dentre os vários objetivos desta norma, destacam-se: suporte às ações nacionais e subnacionais na utilização dos instrumentos de apoio ao empreendedorismo, incluído o poder de compra governamental para o desenvolvimento dos territórios (Brasil, 2024d).

E dentre várias finalidades institucionais, destaca-se a promoção da competitividade e da produtividade, inclusive por meio de acesso a mercados públicos e privados, da inovação e da melhoria do ambiente de negócios, o que contempla ações de qualificação e de extensão empresarial, com ênfase no empreendedorismo feminino e na promoção de empresas de base inovadora (startups) (Brasil, 2024d).

O Fórum Nacional de Microempresas e Empresas de pequeno porte reconhece a heterogeneidade entre o setor de MPEs, necessidade de modernização de processos (gestão e produção) e de estudos de impacto e efetividade sobre políticas voltadas ao setor (Brasil, 2019e).

No entanto, desde a pandemia Covid 19, as atividades desta instância foram interrompidas, tendo retornado em 2023. Ademais, verificou-se participação acentuada de instituições financeiras nestes espaços, em detrimento de pequenas empresas.

Em âmbito regional, os espaços possuem potencialidade para o fortalecer a política de acesso aos mercados, embora em vários Estados, as atividades estejam inativas. O Fórum Permanente das Microempresas de Empresas de Pequeno Porte do Estado do Paraná (FOPEME) é formado por representantes das instituições públicas e privadas, cujas competências estão previstas na Lei Complementar Estadual n.º 163/2013 (Paraná, 2019, p. 2):

- I - formular e coordenar a política estadual de desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte;
- II - acompanhar e avaliar a regulamentação e a implementação do Estatuto Nacional das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte no Estado, promovendo medidas de articulação, integração e coordenação entre os órgãos públicos e privados interessados;
- III - propor a revisão da legislação estadual sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte, conforme as diretrizes da Lei Complementar Federal n. 123, de 2006, e suas respectivas atualizações;
- IV - propor a regulamentação e supervisionar a implementação
- V - coordenar a elaboração de estudos técnicos, oficinas e encontros para discussão dos temas relacionados às microempresas e empresas de pequeno porte [...]

Os comitês temáticos são divididos em: Racionalização Legal e Burocrática, Acesso a Mercados, Tecnologia e Inovação, Investimento, Financiamento e Crédito, Educação, Formação e Capacitação Empreendedora, informação (Paraná, 2019).

Os relatórios de gestão, ao contrário do Fórum Nacional, estão atualizados até 2024, evidenciando planos de ação e definindo responsáveis pelo conjunto de medidas de fomento ao tratamento diferenciado.

Destinado a criar, estruturar, implementar e manter uma base de dados na forma de um sistema de informações em meio eletrônico sobre os microempreendedores individuais (MEIS) microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), bem como divulgar as ações do FOPEME permanente estadual aos territórios do estado, por meio de redes de relacionamento, Assuntos Tributários e Legislativos (Paraná, 2019).

A influência de atores não governamentais alcança o modo como o programa pode ser avaliado, conformando-se aos padrões internacionais. A gestão da política pública envolve articulações institucionais e capacidade governativa para produzir efeitos (Santos, 2007).

Os Tribunais de Contas possuem compromisso de orientar o cumprimento das regras relativas ao acesso ao mercado conferido às microempresas e empresas de pequeno porte pela Lei Complementar 123/2006 (Atricon, 2014, p. 5).

Um dos objetivos é incentivar programas de compras locais e regionais e aproximar a equipe técnica do TCE e do Ministério Público do Paraná para compreender as realidades dos municípios (Paraná, 2019).

Há cooperação técnica entre o TCE/PR, FOPEME e o SEBRAE/PR. O objetivo da parceria consistiu em capacitar servidores municipais e estaduais, bem como terceiros interessados, em compras governamentais (Paraná, 2022, p. 20).

O Comitê Temático Acesso a Mercados, apresentou boas práticas de compras públicas pelos Fóruns de Minas e Paraná, como acesso a informações para MPE exportar (Paraná, 2022, p. 22).

Há parceiras voltadas ao estímulo de escritórios de compras públicas em parceria com Comércio PR, FOPEME, TCE-PR, SEBRAE/PR, Escola de Gestão do Paraná (EGP), Observatório Social do Brasil e Portal de Compras Públicas, dentre outras entidades (Paraná, 2022, p. 22).

O poder de compra da Administração Municipal pode estimular cadeias produtivas e desenvolvimento de processos, procedimentos, atividades e monitoramento de planos de ação direcionados ao alcance do tratamento diferenciado em âmbito local (Paraná, 2022).

O SEBRAE propôs ao Fórum Permanente (âmbito nacional) encadeamento produtivo, visando a inserir os pequenos negócios em cadeias de valor de grandes empresas, para aproximar MPE de grandes compradores (Brasil, 2019e).

Na região metropolitana de Curitiba, estão sendo discutidas ações que visam a promover a participação de pequenos negócios em âmbito local e regional, propondo metas mínimas aos municípios para aquisição de MPE (Paraná, 2024, p. 8). E, ainda, isenção da taxa de cadastramento de fornecedores no portal de compras do Banco do Brasil e padronização do objeto nos termos de referência (Paraná, 2024, p. 8).

O Comitê Territorial Oeste Integrado do Paraná articula-se com a Receita Federal, para que haja certificação quanto ao porte das empresas em processos de compras públicas. O projeto envolve a criação de mecanismo atualizado e de amplo acesso dos órgãos licitantes, com banco de dados onde se possa aferir o porte “real” das empresas com o intuito de evitar fraudes (Paraná, 2023, p. 2).

Em Minas Gerais, o Comitê de Investimento, Financiamento e Crédito recomendou o uso de notas de empenho como instrumento garantidor de antecipação de recebíveis (Minas Gerais, 2023, p. 4).

Há medidas atinentes à agricultura familiar, através do fortalecimento do tecido empresarial, da governança local, regional, bem como da organização produtiva e aprimoramento dos pequenos negócios rurais, associados ou não às cooperativas (Minas Gerais, 2019, p. 2).

Em Londrina, o tratamento diferenciado consta no plano de desenvolvimento de cadeia produtiva para atender demandas da Administração Pública, com foco na promoção de ecossistema de inovação, incluindo setores estratégicos como Saúde, Agronegócio, Tecnologia da Informação e Comunicação, Química e Materiais, dentre outros (Londrina, 2023).

Os órgãos de controle externo estimulam a execução do tratamento diferenciado, quando estabelecem balizas para a atuação do gestor e nas interações nos Fóruns Permanentes.

A Resolução da n.º 9/2014, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) estabeleceu compromissos para os Tribunais de Contas quanto à fiscalização do cumprimento da Lei Complementar 123/2006:

Promover ações junto aos jurisdicionados visando à aprovação e à implementação de lei local que regulamente o tratamento diferenciado e simplificado nas contratações públicas. [...]

Estabelecer pontos de controle nas ações de fiscalização das contratações públicas formalizadas pelos jurisdicionados, a exemplo de: se houve a edição de lei local incentivo e apoio à criação de fóruns com participação dos órgãos públicos competentes e das entidades vinculadas ao setor se há designação de Agente de Desenvolvimento a quem caberá o exercício de articulação das ações públicas para a promoção do desenvolvimento local e territorial, mediante ações locais ou comunitárias, individuais ou coletivas, que visem ao cumprimento das disposições e diretrizes contidas na Lei Complementar 123/2006, sob supervisão do órgão gestor local responsável pelas políticas de desenvolvimento. Se há promoção de capacitações e viabilização de intercâmbio de informações e experiências ao Agente de Desenvolvimento, além de outras formas de promoção do conhecimento.

Produzir, a partir das informações recebidas e das análises realizadas, indicadores de resultado acerca da implementação da Lei Complementar no Estado e Municípios, dando-lhes ampla divulgação e transparência (Artigo, 2014, p. 5).

TCE, FOPEME-SEBRAE/PR E FECOMÉRCIO pretendem disponibilizar API para os municípios realizarem a integração com o catálogo padronizado de itens do painel nacional de compras públicas. E acordo de cooperação técnica com a unidade regional do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), tendo como objeto a conjugação de esforços para a criação de um ambiente favorável à implementação da Lei complementar 123/2006 no Estado e Municípios (Atricon, 2014, p. 5).

Além de articulações institucionais, o Projeto de Lei Complementar 108/21 intenciona alterar os limites para o MEI dos atuais R\$ 81 mil para R\$ 144.913,41 e R\$ 869.480,43 para ME e R\$ 8.694.804,31 para EPP (Brasil, 2021d). Enquanto o Projeto de Lei Complementar n.º 125 (Brasil, 2023e) incorporou sugestões de Fóruns Permanentes contemplando ações que visam visa à:

- a) ampliação de acesso dos pequenos negócios no Simples Nacional, inclusive como cooperativa, que tenha geração compartilhada de energia a partir de consumo próprio ou comercialização do excedente de energia renovável;
- b) a possibilidade de locação de imóveis próprios no Simples Nacional, a fim de estimular investimentos e a construção civil;
- c) a ampliação da participação das micro e pequenas empresas (MPE) em compras públicas, ampliando o limite para exclusividade em licitações;

- d) a flexibilização de adesão ao Simples Nacional, exclusão e da utilização de sub limites no âmbito estadual; e a participação de micro e pequenas empresas no comércio exterior, estendendo às optantes do Simples Nacional a possibilidade de utilizar o regime aduaneiro especial de drawback (Brasil, 2023e).

O Projeto de Lei Complementar n.º 137, de 2019, propõe que MPE recebam cédula de crédito microempresarial se os empenhos liquidados deixarem de ser pagos no prazo de até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação. E se decorrer quinze dias da emissão da cédula de crédito microempresarial sem pagamento, estas empresas estarão autorizadas a negociarem o título em financeiras conveniadas, por meio de endosso do título (Brasil, 2019c).

Fóruns permanentes, se ativos, influenciam a criação de projetos de lei e promovem articulações institucionais. Entretanto, notou-se dificuldade de levantamento de ações desenvolvidas pelas instâncias de gestão em vários Estados, por estarem inativos.

Há necessidade de inovação no processo de gestão para o desenvolvimento das MPEs, bem como desafios para a reduzir informalidade e semiformalidade. Entretanto, instâncias de gestão permanecem inativas.

### 3 DIMENSÃO INTERNACIONAL DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Este capítulo cumpre o segundo objetivo de pesquisa: caracterizar o ambiente de negócios das compras públicas, ao destacar as estratégias de acesso aos mercados de compras públicas e sua relação com o desenvolvimento de Micro e Pequenas Empresas no contexto da internacionalização.

Para sua construção, foram analisados dados advindos de pesquisas bibliográficas, artigos científicos nacionais e estrangeiros e sítio eletrônico da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A adesão a acordos internacionais é uma realidade vinculada às melhores práticas de governança, sendo parte da racionalidade neoliberal e exigências de investidores. Nesse contexto, a internacionalização das licitações tem o potencial de modificar o mercado nacional e influenciar pequenos negócios que enfrentam dificuldades para exportar.

Medidas excepcionais para pequenas empresas constam em capítulos de acordos de compras governamentais, um tipo de tratamento diferenciado, transitório, para mitigar choques.

No entanto, a ampla abertura das licitações pode impactar diferentes setores econômicos. Enquanto para algumas empresas a abertura do mercado de compras públicas pode representar oportunidades de crescimento e expansão, para outras pode significar maiores obstáculos.

A dinâmica intersistêmica dos regimes de produção representa um complexo de governança multinível que cria condições estruturais para a atividade econômica de bens e serviços por meio de mercados e instituições a eles relacionadas, cuja autoridade constitucional tem sido desempenhada por transnacionais (Teubner, 2015, p. 234).

Teubner (2015, p. 234) explica o conceito jurídico de constituição econômica transnacional enquanto “constituição de colisões entre diferentes regimes de produção nas variedades de capitalismo” Como um resultado das transferências de poder na economia global do público para o setor corporativo, as empresas transnacionais tornaram-se autoridade constitucional, porque são eles que criam códigos corporativos (Teubner, 2015, p. 242).

Nesse cenário, o Estado incorpora regras de concorrência, códigos e padrões definidos por agentes privados e difundidas por meio da Governança (Dardot; Laval, 2016, p. 273).

Dowbor (2017, p. 151) acentuou desafios de governança em um ambiente no qual a política nacional é insuficiente para regular uma economia na qual o poder financeiro passou a dominar tanto a economia produtiva como também os próprios mecanismos democráticos.

Os autores indicam outros efeitos da racionalidade neoliberal como norma de conduta: “Diluição do direito público em benefício do direito privado, conformação da ação pública aos critérios da rentabilidade e da produtividade” (Dardot; Laval, 2016, p. 373).

Nesse contexto, a empresa torna-se um dos fundamentos da organização da “governança” da economia mundial com o apoio dos Estados, são as lógicas das empresas privadas que comandam diretamente as agendas do Estado (Dardot; Laval, 2016, p. 273).

“Os temas e os termos da boa governança” e das “boas práticas” tornaram-se o mantra da ação governamental. As organizações internacionais propagaram amplamente as novas normas da ação pública, sobretudo nos países subdesenvolvidos” (Dardot; Laval, 2016, p. 301).

Para os autores, a cogovernança privado-pública leva à produção de medidas e dispositivos nos campos fiscal e regulatório sistematicamente favoráveis aos grandes grupos oligopolistas (Dardot; Laval, 2016, p. 272).

Estas mudanças alteram a forma de execução de compras governamentais, que estão submetidas às regras de governança estabelecidas em acordos comerciais e normas internacionais. Segundo Oliveira (2017, p. 246) “a contratação pública atraiu a atenção das empresas transnacionais e das organizações internacionais, gerando um conjunto de normas e princípios sobre licitação e contrato em âmbito internacional”.

Este setor é impactado por pactos internacionais de comércio que visam a estimular um ambiente negocial íntegro para atender investidores e fluxos financeiros. Um desses exemplos é o Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio (GPA), tratado plurilateral que movimenta o equivalente a US\$ 1,7 trilhão e que possui mais de 40 países envolvidos, tendo como premissa a não discriminação dos produtos, serviços ou fornecedores e a promoção da abertura mútua dos mercados de licitações de seus integrantes (Brasil, 2020a, p. 246).

Celebrar acordos de compras públicas representa modernização de Governos e deve ser um importante objetivo da política de compras, com finalidade de expandir o comércio mundial, por meio de regulação e, por consequência, aumentar a credibilidade do Estado perante investidores internacionais (Yukins; Schnitzer, 2015, p. 99).

Ser parte do GPA pode ser visto por investidores estrangeiros como um “selo de aprovação”, indicando que o regime de aquisições é consistente com as melhores práticas internacionais (Yukins; Schnitzer, 2015, p. 99).

Muitos países já concedem facilidade de acesso aos seus mercados de contratos públicos por meio de acordos internacionais, instrumentos de desenvolvimento econômico do país aderente e no processo de integração à economia global (Yukins; Schnitzer, 2015, p. 93).

O GPA, por exemplo, prevê maneiras pelas quais objetivos de compras sustentáveis se integram às políticas de compras nacionais e subnacionais e formas de execução alinhadas com o princípio do “melhor custo-benefício” em cotejo com as obrigações comerciais internacionais (Brasil, 2020a).

Mattoo (1996, p. 15) esclarece que a redução de custos é questionável, pois as empresas oferecem um preço para a demanda governamental independente do preço de mercado, esclarecendo que a contratação discriminatória afeta empresas nacionais:

Ao nível interno, um esforço para obter ganhos de bem-estar mediante preferências será provavelmente capturado por interesses especiais e transformado num programa de distribuição ineficiente.  
[...]. No entanto, verifica-se que mesmo pequenas preferências de preços geram aumentos substanciais nos lucros esperados das empresas nacionais, à custa não só das empresas estrangeiras, mas também dos consumidores e contribuintes nacionais pelo que as consequências distributivas internas das preferências são substanciais (Mattoo, 1996, p.14).

Se a economia nacional for frágil, ampliar o mercado de compras governamentais pode resultar na captura do mercado interno, por agentes econômicos, tornando os acordos instrumentos ineficientes de redistribuição de recursos. É possível que as regras de não discriminação impeçam governos de adotarem políticas preferenciais que melhorem o bem-estar social (Mattoo, 1996, p. 15).

As regras estritas de não discriminação podem impedir os governos de prosseguirem políticas preferenciais que aumentariam o bem-estar nacional. A concepção de uma política discriminatória ótima será provavelmente difícil e a legitimação da discriminação pode levar a consequências políticas adversas, tanto nacionalmente como internacional, que superam quaisquer ganhos potenciais (Mattoo, 1996, p. 15).

Contrapondo argumentos favoráveis e desfavoráveis à adoção do GPA, surge o questionamento sobre qual seja o equilíbrio entre a política de livre comércio estabelecida no Acordo da OMC e o espaço de realização de políticas públicas voltadas a um processo de inclusão social e de redistribuição de riquezas (Nascimento, 2014, p.17).

Na origem, o GPA era formado por Membros dos Estados da União Europeia, Canadá, Japão, Hong Kong, China, Singapura e EUA. Em 2014, foram criadas medidas transitórias para países em desenvolvimento, contemplando uma espécie de tratamento especial e diferenciado (Yukins; Schnitzer, 2015, p. 102).

As economias em desenvolvimento possuem “tratamento especial e diferenciado” ao aderirem GPA, ou seja, medidas transitórias visando permitir que a indústria nacional se adapte

ao aumento da concorrência estrangeira durante um período limitado de tempo, evitando “choques” econômicos, em setores mais vulneráveis da economia nacional (Yukins; Schnitzer, 2015, p. 102).

Para Zini Jr. (1998) as exclusões e proteção à indústria nacional constituem desafios ao GPA:

O tratado é controvertido e tem sido objeto de negociações e de posicionamento cauteloso pelos países em desenvolvimento, que temem o maior poder competitivo das empresas supridoras de serviços dos países industrializados.

Mesmo os países industrializados que aderiram ao GPA o fizeram mantendo uma série de salvaguardas detalhadas em cinco anexos específicos para cada país. Entre a salvaguarda inclui-se a listagem individualizada de cada órgão governamental que adere ao acordo, valores preestabelecidos para os contratos que serão submetidos às normas de licitação internacional e a discriminação específica dos tipos de bens e serviços comprados pelos governos que observarão as normas do acordo (Zini Jr., 1998, p.182).

EUA possuem leis que protegem o mercado de compras governamentais: *Buy American Act* (1933) e *American Recovery and Reinvestment Act* (H. R. 1, 2009–2010). Neste aspecto, disposições especiais e diferenciadas constituem um desvio importante dos princípios de não discriminação contidos no ACP. Para proteger a indústria nacional, o Canadá afasta o GPA em compras relacionadas à educação, de saúde, sociais, industriais, rurais, ambientais, científicas e tecnológicas, de defesa e segurança nacional, de agricultura familiar ou setores estratégicos (Mattoo, 1996, p. 15).

O Anexo 5 do GPA, relaciona produtos para compras por licitação internacional e as suas restrições de acesso. Zini Jr. (1998, p. 182) destaca que a maioria dos aderentes exclui as compras públicas relacionadas à pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico, serviços postais, telecomunicação, educação, saúde, dentre outros.

Zini Jr. (1998, p.192) pondera:

A minimização dos custos não é o único elemento do processo decisório; também existem considerações válidas quanto à promoção do desenvolvimento da indústria local, geração de tecnologia própria, políticas setoriais para fins específicos e a preservação da segurança nacional.

O Brasil possui acordos de contratações públicas com Peru, Mercosul e Chile e por meio do Mercosul, concluiu negociações com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA). Estão em curso negociações com Canadá, Coreia do Sul e Singapura (Brasil, 2020a, p. 2).

Em 18 de maio de 2020, o Brasil formalizou pedido de adesão ao GPA, apresentando vantagens como transparência, integridade, inovação e credibilidade perante investimentos

estrangeiros. Em outubro de 2020, submeteu questionário denominado de *checklist* para de mostrar que as regras eram compatíveis com os termos do acordo (Brasil, 2020a, p.7).

Porém, em junho de 2023, retirou-se do GPA sob a justificativa de que o acordo reduziria o poder de compra nacional e impactaria o desenvolvimento de políticas de saúde, tecnologia e microempreendedores (Brasil, 2023a).

Por outro lado, em março de 2023, esteve em vias de assinar com a União Europeia o acordo similar que envolve o Mercosul e que possui capítulo específico sobre compras governamentais. Entretanto, o bloco europeu exigiu que os produtos exportados pelo Brasil fossem de regiões sem desmatamento e amplo acesso às compras públicas, o que gerou impasse diplomático entre os atores envolvidos (Hessel, 2020).

A conformação de blocos regionais e a liberalização do comércio mundial aceleram os efeitos da globalização e nesse contexto, a construção do ambiente competitivo sofre interferências de novo regime de produção, fundamentado em fluxos financeiros.

É comum em Acordos de Compras Públicas capítulos sobre tratamento diferenciado para pequenas e médias empresas, em uma espécie de regime provisório. O Mercosul aspira conferir tratamento diferenciado às MPE, em compras de até R\$ 400 mil e R\$ 18 milhões para serviços de construção, visando à proteção deste segmento (FIESP, 2021).

No entanto, para Rafael de Mello Vidal (2011, p. 70) “A natureza da estrutura econômica brasileira dificulta a tomada de decisões sem considerar os interesses das grandes corporações e seu poder de influência sobre as políticas públicas”.

Sobre a redução de barreiras para novos entrantes ao mercado nacional, durante a pandemia de Covid 19, empresas dos Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido, China, Uruguai, Índia, Países Baixos (Holanda), Canadá, Israel, França, etc. obtiveram induções regulatórias do Estado, a exemplo do fim da exigência da tradução juramentada para o cadastro no sistema de registro cadastral para participar de processos de compras (Brasil, 2022c).

A consideração de novas políticas para as pequenas empresas, insere-se na discussão sobre o aprofundamento da dimensão social e da maior capilaridade que se deseja para o processo de integração regional (Vidal, 2011, p. 18).

O Relatório de gestão, de 2018, produzido pelo Fórum Permanente Nacional, indicou que microempresas estão desistindo do mercado de exportações. Afirmou, também, que o SEBRAE pretende identificar entraves encontrados pelos empreendedores e formular políticas públicas, visando à melhoria do ambiente de negócios internacional, para o segmento (Brasil, 2019e).

Segundo a reunião do Grupo de Trabalho do Comitê Temático da Política Nacional de Apoio e Desenvolvimento das MPEs, o déficit da produtividade das MPEs pode ser explicado por meio do ambiente regulatório, baixa eficiência operacional, baixo nível de inovação e modernização e baixo incentivo ao crescimento (Brasil, 2019d).

Em economias fechadas, o micro, pequenas e médias empresas conseguiram sobreviver e prosperar mediante estratégias defensivas. Numa economia globalizada, a dinâmica e a intensidade da competição exige integração das cadeias de valor para alcançar uma maior produtividade e mais diferenciação mediante as economias de escala (Mercosul, 1998).

As Políticas de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas eram implementadas por subsídios diretos e ainda restrição das importações, estratégias que demonstram a escassa eficiência na geração de capacidades competitivas sustentáveis a longo prazo. Porém, mudanças estruturais da economia mundial alteram a natureza da competição tanto das grandes empresas como das Micro, Pequenas e Médias Empresas (Mercosul, 1998).

Porter (1989, p. 19) assegura que mudanças na estrutura industrial podem afetar as bases sobre as quais as estratégias são construídas e, desse modo, modificar o equilíbrio entre elas. A realização de pregões eletrônicos modificou a estrutura industrial do mercado de licitações.

Nesse cenário, políticas de proteção e apoio aos pequenos negócios são necessárias para garantir que MPE possam ser incluídas no acesso ao mercado internacional. É importante encontrar um equilíbrio entre a promoção da abertura do mercado e a proteção dos interesses das empresas menores, buscando políticas que incentivem a competitividade e a inovação e ambiente negocial inclusivo.

### 3.1 TRATAMENTO DIFERENCIADO E GOVERNANÇA NAS AQUISIÇÕES

A governança é parte estrutural de conformação do ambiente de negócios ao impactar no planejamento, na atribuição de competências e na definição de responsabilidades de agentes de contratações. Esta seção discute o papel da governança para a efetividade do programa, o que engloba a interação com o ambiente regulatório, modelos de compras e governança, cumprindo com o segundo objetivo de pesquisa.

Para o Internacional Federativo off Accountants - IFAC (2001) Governança corporativa compreende Transparência, Integridade e Accountability. A transparência é a necessária abertura para garantir que as partes interessadas possam ter confiança no processo decisório, incluindo consultas significativas com as partes interessadas e comunicação de informações

completas, precisas e claras leva a ações efetivas e oportunas resiste ao escrutínio (IFAC, 2001, p. 21).

Enquanto integridade relaciona-se com honestidade, objetividade e altos padrões e probidade na administração de recursos e depende da eficácia de estrutura de controle e os padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos na entidade (IFAC, 2001, p. 24).

*E accountability* é a condição de responsabilizar-se por decisões e atividades e prestar contas destas decisões e atividades aos órgãos de governança de uma organização, a autoridades legais e, de modo mais amplo, às partes interessadas da organização (IFAC, 2001, p. 24). Estas variáveis expressam modelos democráticos, com estímulo a mecanismos participativos na gestão.

Além dos elementos acima, o Decreto nº 9.203/2017 apresenta melhoria regulatória e capacidade de resposta como princípios de governança pública, bem como integridade, confiabilidade, prestação de contas, responsabilidade e transparência (Brasil, 2017c, Art. 3º).

Para o IFAC (2001), a boa governança confere benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos e envolve definição de processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade e ainda:

a) institucionalizar estruturas adequadas de governança; b) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais); c) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos; d) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis; e) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável e prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis) (IFAC, 2001, p. 24).

Governança nas aquisições é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis (Brasil, 2021b).

A Portaria da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia n.º 8.678, de 19 de julho de 2021, apresenta diretrizes de governança nas aquisições:

I - promoção do desenvolvimento nacional sustentável, em consonância com a Estratégia Federal de Desenvolvimento e para o desenvolvimento sustentável;  
II-promoção do tratamento diferenciado e simplificado à microempresa e à empresa de pequeno porte;  
III-promoção de ambiente negocial íntegro e confiável;  
IV-alinhamento das contratações públicas aos planejamentos estratégicos dos órgãos e entidades, bem como às leis orçamentárias;

V - fomento à competitividade nos certames, diminuindo a barreira de entrada a fornecedores em potencial;  
 VI-aprimoramento da interação com o mercado fornecedor, como forma de se promover a inovação e de se prospectarem soluções que maximizem a efetividade da contratação;  
 VII-desburocratização, incentivo à participação social, uso de linguagem simples e de tecnologia, bem como as demais diretrizes do Governo Digital, dispostas no Art. 3º da Lei n.º 14.129, de 29 de março de 2021;  
 VIII-transparência processual;  
 IX-padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinente (Brasil, 2021b).

Esta norma reuniu políticas públicas de promoção de desenvolvimento sustentável e tratamento diferenciado com o fomento à competitividade e aprimoramento da interação com mercado fornecedor, diretrizes que parecem contrapostas. No entanto, são complementares e podem contribuir com a inclusão dos pequenos negócios no ambiente negocial de compras governamentais.

Tratamento diferenciado em licitações é uma das expressões de sustentabilidade. É o que preconiza o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis: “as microempresas e as empresas de pequeno porte fomentam o empreendedorismo, bem como o desenvolvimento local” (Brasil, 2021f, p. 23).

O termo desenvolvimento sustentável surgiu na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas em seu relatório “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como Relatório Brundtland (Claro; Claro; Amâncio, 2008, p. 291).

Tal relatório apresentou o conceito de equidade entre grupos sociais e gerações (atuais e futuras), os princípios básicos da sustentabilidade: equidade, democracia, princípio precaucionário, integração política e planejamento (Claro; Claro; Amâncio, 2008, p. 291).

Diversos autores relacionam sustentabilidade com a ética. Para Guareschi (2008, p. 2) a discussão sobre ética e relações sociais envolve a relação sujeito ética, a ética como ética das relações e relações sociais que sejam justas (justiça). Para o autor, há um vazio ético no plano do Estado e situações constrangedoras em que se vê envolvida grande parte dos responsáveis pela coordenação nacional.

Santos (2002) relaciona ética ao cuidado e à responsabilidade pelo futuro:

O novo princípio da responsabilidade reside na preocupação ou cuidado que nos coloca no centro de tudo o que acontece e nos torna responsáveis pelo outro, seja ele um ser humano, um grupo social, a natureza, etc.; esse outro se inscreve simultaneamente na nossa contemporaneidade e no futuro, cuja possibilidade de existência temos de garantir no presente. A nova ética não é antropocêntrica, nem individualista, nem busca apenas a responsabilidade pelas

consequências imediatas. É uma responsabilidade pelo futuro (Santos, 2002, p. 112).

A Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) reproduz conceitos e metodologias de normas internacionais, a exemplo do modelo de linha de defesa, a abordagem de riscos, conceitos de integridade e avaliação e monitoramento de processos licitatórios e os respectivos contratos e a promoção de um ambiente de compras íntegro e confiável (Brasil, 2021a).

Ela contempla disposições voltadas à sustentabilidade, por exemplo, instituição de margem de preferência para bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras e bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis (Brasil, 2021a).

As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar normas sobre adequação de resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas e utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais, assim como acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (Brasil, 2021a, Art. 45).

Outros dispositivos trazem objetivos de alcance social: exigência de que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por mulheres vítimas de violência doméstica e oriundos ou egressos do sistema prisional (Brasil, 2021a).

No mesmo sentido, a Lei 14.660/2023 inclui os grupos formais e informais de mulheres aos grupos prioritários das compras da agricultura familiar. E a aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar, quando comprados de família rural individual, deverá ser realizada no nome da mulher, em no mínimo 50% (cinquenta por cento) do valor das compras realizadas pelos municípios (Brasil, 2023d).

Quanto ao alinhamento das contratações públicas aos planejamentos estratégicos dos órgãos e entidades, bem como às leis orçamentárias, destaca-se o Plano de Contratações Anual e ainda a política de gestão de estoques, política de compras compartilhadas, gestão por competências, política de interação com o mercado, gestão de riscos e controle preventivo e Diretrizes para a gestão contratual (Brasil, 2021b).

No entanto, nota-se um vazio normativo quanto à aplicação e vinculação do tratamento diferenciado alinhado ao planejamento de compras, em contraposição à política de interação com o mercado. Há, em sentido diverso, minutas padronizadas para justificar dispensa da aplicação do tratamento diferenciado desde a fase de planejamento das compras e sistemas para gestão do uso de atas de registro de preços.

Para que o tratamento diferenciado direcione compras é preciso de estruturar processos e ser compatível com o ambiente de negócios, o que envolve esforços de governança digital e planejamento das aquisições.

A efetividade do programa depende da qualidade do processo administrativo de compras, das análises de regularidade do uso do benefício e mitigação de fraudes, assim como estímulos em editais.

Desde a elaboração do termo de referência já se verifica se a função primária, ou se a política pública está sendo diretriz para a governança nas contratações. Apesar da previsão de benefícios para conferir competitividade e ampliar o acesso de MPE ao mercado de compras públicas, o êxito do programa está atrelado à qualidade decisória de processos, procedimentos e ainda capacidade de gestão e articulação entre atores institucionais, ou seja, a governança consiste em fator determinante de efetividade da política pública.

Contudo, a execução do programa de ação sofre vários desestímulos: custo da licitação, riscos de impugnações ao edital, desabastecimento e falta de bens que integrem a cadeia produtiva de MPE.

A forma como se aplica o tratamento diferenciado pode ensejar responsabilização para o agente de contratações, sobretudo, quanto à aquisição por preço superior aos praticados por concorrentes de grande porte. O programa ao invés de incentivar, pode incomodar e promover risco de autuação por órgãos de controle externo. Desse modo, ao invés de fomentar negócios, tem se tornado, um risco à área de licitações.

O desenho regulatório das vantagens em licitações depende, sobretudo, de esforços de gestão, incluindo padronização, divulgar especificações dos bens, serviços e obras contratados, de modo a orientar as microempresas e empresas de pequeno porte para adequarem os seus processos produtivos.

Várias atividades envolvem a área de compras: descrever a necessidade da contratação, definir objeto, elaborar edital e modalidade de licitação, analisar riscos e gerir a execução contratual (Brasil, 2021a).

Desse modo, editais devem evitar especificações restritivas à participação das microempresas e empresas de pequeno porte sediadas regionalmente e construção de itens, grupos ou lotes da licitação, a oferta local ou regional dos bens e serviços a serem contratados (Brasil, 2015b, Art. 2º).

Porém, MPE enfrentam barreiras relacionadas às falhas de governança nas contratações: como exigir declaração de enquadramento firmada por contador, exigir balanço patrimonial anual para habilitar pequenos negócios.

Segundo o Acórdão 330/2015-Plenário, os benefícios da Lei complementar 123/2006 são aplicáveis independente de adesão ao sistema integrado de pagamento de impostos e contribuições das microempresas e empresas de pequeno porte (SIMPLES) (Brasil, 2015a).

Outro limite executado no âmbito da função primária é impedir a participação de MPE por estar excluída do SIMPLES, por realizar cessão ou locação de mão de obra, bem como cláusulas de editais que regionalizam os locais de fornecimento, desconsiderando a política pública. Os dados contidos no Quadro 1, consolidam ementas de Acórdãos do TCU sobre o tratamento diferenciado:

Quadro 1 – Síntese de Acórdãos do TCU sobre tratamento diferenciado nas MPE – Brasil – 2024

Não há óbice a que sejam adjudicados às microempresas e às empresas de pequeno porte valores superiores aos limites de receita bruta estabelecidos no art. 3º, incisos I e II, da LC 123/2006, respectivamente, desde que comprovado que tais empresas, à época da licitação, atendiam às exigências previstas nos arts. 3º, 3º-A e 3º-B da referida lei.	Acórdão 1819/2018-Plenário
A adesão ao Simples Nacional não se faz necessária para que empresas sejam classificadas como EPP ou ME e tampouco é imprescindível para serem beneficiadas pela Lei Complementar 123/2006.	Acórdão 330/2015-Plenário
Não se deve conceder o tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte previsto no art. 47 da Lei Complementar 123/2006 quando não expressamente previsto no instrumento convocatório ou para contratações de valor superior a oitenta mil reais.	Acórdão 2479/2009-Plenário
Deve ser aferido o faturamento do ano anterior para a empresa ser beneficiada com o tratamento diferenciado dado às microempresas e empresas de pequeno porte, em razão da Lei Complementar 123/2006 (Estatuto das Micros e Pequenas Empresas).	Acórdão 298/2011-Plenário
Constitui fraude à licitação a participação de empresa na condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, sem apresentar essa qualificação, em razão de faturamento superior ao limite legal estabelecido, situação que enseja a declaração de inidoneidade da pessoa jurídica envolvida. A perda da condição de microempresa ou empresa de pequeno porte, por ser ato declaratório, é de responsabilidade da Quadro sociedade empresarial.	Acórdão 970/2011-Plenário

Fonte: Elaborado pela Autora desta dissertação a partir de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Quanto à diretriz de construir um ambiente íntegro, a NLLC contempla metodologias adotadas na iniciativa privada: modelo de linha de defesa, a abordagem de riscos, integridade e referências à Governança.

O ambiente negocial é caracterizado pelo risco financeiro que pode comprometer a capacidade orçamentária e realização das atividades organizacionais, enquanto o de integridade está relacionado a corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta que podem comprometer os valores e a realização de seus objetivos.

Ações e omissões dos fornecedores interferem na realização do programa de ação. Quando uma empresa que deveria ser reenquadrada, ingressa no certame declarando ser MPE para usar o tratamento diferenciado, configura-se risco de integridade.

Outras vulnerabilidades incluem ausência de segregação de funções no recebimento do objeto, falta de informação acerca da previsão da demanda, ausência de documentos essenciais para formalização dos processos de contratação de Tecnologia da Informação, prorrogações excepcionais decorrentes de falha no planejamento, conflito de interesses, corrupção, compras superfaturadas, editais com cláusulas anticompetitivas, cartéis, etc.

Há abordagens de gestão de riscos presentes nas estruturas governamentais: International Organization for Standardization; ISO 31000: Principles and Guidelines for Risk Management; Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO II); Gerenciamento de Riscos Corporativos; Estrutura Integrada Austrália/New Zeland; Risk Management 4360:2004; International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai); Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector (IBGC, 2007).

Em 4 de janeiro de 2019, a Controladoria-Geral da União (CGU) publicou a Portaria n.º 57/2019, que criou o Programa de Integridade e Governança-Empresas Estatais, trazendo procedimentos para estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade em órgãos e entidades do Governo Federal (Brasil, 2019a). Alguns dos diplomas relacionados à gestão de riscos incluem a Portaria n.º 1.163/2019, da Controladoria Geral da União (CGU):

II - Gestão de riscos: processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que sistematiza, estrutura e coordena as atividades de gerenciamento de riscos da organização; e III- Gerenciamento de riscos: processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações e fornecer segurança razoável no alcance dos objetivos organizacionais (Brasil, 2019b).

Nesse contexto, a Lei n.º 12.846 de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção) trouxe mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e fomento à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, ou seja, os programas de Compliance (Brasil, 2013c).

Gestão em Compliance é um processo contínuo, definido como resultado da organização que cumpre suas obrigações estruturado conforme as suas peculiaridades (Ysla, 2017, p. 21). Porém, a implantação de programa de conformidade é obrigatória, apenas, em contratações que excederem 200 milhões, critério que imuniza empresas que contratem com a Administração

Pública em valores inferiores aos limites fixados, por dispensa, inexigibilidade, registro de preços e caronas, práticas que ensejam riscos e tende à formalização de programas de prateleira.

Governança em contratações, inclui desenvolver sistemas para identificar a regularidade do uso do benefício, bem como mitigar fraudes. Isso porque, o uso do tratamento diferenciado por empresas que usam pequenos negócios de fachada ou que já deveriam mudar o enquadramento para empresas de grande porte são limites ao programa.

Após quase vinte anos de criação da base normativa do tratamento diferenciado e de instrumentos de governança digital, ainda faltam ferramentas de análise de informações atualizadas e seguras por parte dos órgãos licitantes sobre microempresas, sobretudo softwares específicos para a gestão do tratamento diferenciado em contratações e reconhecimento de enquadramento.

O Decreto 8.538/2015 recomendou a criação de cadastro próprio, de acesso livre, ou adequação de cadastros existentes, para identificar as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas regionalmente e linhas de fornecimento, de modo a possibilitar a notificação das licitações e facilitar a formação de parcerias e as subcontratações (Brasil, 2015b, Art. 2º).

Para o benefício tipo I, o gestor precisará de mensurar o número de empresas existentes, que sejam sediadas regionalmente, enquadradas como MPE, que sejam competitivas e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no Edital.

Apesar da consulta parametrizada de fornecedores, através do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), faltam sistemas que tenham o registro de todas as pessoas jurídicas que de fato atual nos mercados locais e relação de fornecedores competitivos (Universidade do Pará, 2018, p. 2).

A dificuldade para identificar a existência de fornecedores competitivos enquadrados em categoria e sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas neste instrumento convocatório limita o programa de ação:

Nesse ponto, cabe registrar que não foi encontrado, em pesquisa de mercado realizada para obter cotações válidas para balizar esta contratação, o número mínimo de três fornecedores locais com a qualificação de micro e pequena empresa. Ademais, não se identificou ferramenta, cadastro ou outro instrumento seguro apto a sustentar a tomada de decisão desta Universidade acerca da vantagem de se garantir a exclusividade dos itens abaixo de 80 mil reais para as ME e EPP. Deste modo, é temerária a tomada de decisão em favor da exclusividade, sendo prudente não restringir a competição. Caso conceda a exclusividade, sem os parâmetros adequados que garantam a existência de fornecedores capazes de atender a demanda, a Administração poderá conduzir uma licitação ineficaz, com elevado número de itens desertos e fracassados, em virtude da ausência de fornecedores. A Universidade seria

levada a repetir o procedimento, o que aumentaria os custos da contratação, gerando prejuízos (Universidade Federal do Oeste do Pará, 2018, p. 2).

Dirigir processos de compras envolve articulações institucionais, o que extrapola o processo decisório do certame, tendo relação com a capacidade governativa e desenvolvimento de estratégias no campo da política de governo e ações de estímulo institucional.

Em Londrina, a pesquisa de mercado para a definição da territorialidade da disputa deve ser fundamentada em histórico de licitações da Prefeitura de Londrina, verificando-se a participação em processos de compras e contratações ou a cotação de fornecedores classificados como MPEs sediados local ou regionalmente, com objetos iguais ou semelhantes e ainda:

- I - histórico de licitações da Prefeitura de Londrina, verificando-se a participação em processos de compras e contratações ou a cotação de preços com fornecedores classificados como MPEs sediados local ou regionalmente, com objetos iguais ou semelhantes;
- II-dados obtidos da Secretaria Municipal de Fazenda (SMF) sobre a existência de MPEs locais no segmento demandado;
- IV-lista de MPEs locais/regionais cadastradas no banco de dados do site do Programa Compra Londrina no segmento demandado;
- VII-informações sobre MPEs locais e regionais obtidas da Receita Estadual, Junta Comercial do Estado do Paraná (JUCEPAR) ou Receita Federal do Brasil;
- VIII-qualquer outra fonte que possa ser validada como informação (Londrina, 2023, Art. 26).

Governança nas aquisições, envolve capacitar gestores, divulgar estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres são meios de alcance da governança nas aquisições (Brasil, 2015c).

Quanto à transparência nas aquisições, o item 9.11 do Acórdão 2.622/2015, recomendou a revisão da Instrução Normativa 28/1999 para que os Portais de Transparência da Administração sejam reestruturados para atender a Lei de Acesso à Informação.

“O incremento do controle e da *accountability* ganha força na construção de políticas públicas por meio de mecanismos de participação democráticos e deliberativos que impactam no aperfeiçoamento da gestão e da oferta de serviços públicos (Cavalcante, 2017, p. 25).

As cartilhas elaboradas pelo SEBRAE/ATRICON e disponibilizadas no portal de compras federais estão desatualizadas, pois ainda orientam sobre convite e tomada de preços, modalidades extintas.

Comunicar o programa para a sociedade e para o público-alvo é parte da gestão da política. Sendo o tratamento diferenciado expressão de sustentabilidade, logo, há o dever de

transparência do uso da política pública no portal de compras, diante da importância social do segmento para a geração de emprego e renda.

Há módulo de empresas estrangeiras, no entanto, deixa de apresentar lista de MPE, o que facilitaria o uso da informação por agentes de contratações em âmbito local. Em contraste, há vários portais oficiais que comunicam o produto antecipação de recebíveis, conforme extração de telas apresentadas no anexo A.

O poder de compras pode influenciar o desenvolvimento de cadeias produtivas, sendo necessário que MPE possuam vantagem competitiva, diante da concorrência. A concorrência envolve cinco forças: entrada de novos concorrentes, ameaça de substitutos, poder de negociação dos fornecedores e rivalidade entre os concorrentes que determinam a rentabilidade de uma indústria, porque impacta nos preços, investimentos e custos, assim como no retorno sobre o investimento (Porter, 1989, p. 8).

Para o autor, “a estrutura da indústria determina quem mantém a proporção do valor criado por um produto” (Porter, 1989, p. 8). No campo das licitações, a mudança estrutural ocorre tanto na dimensão regulatória, como na dimensão da governança. As compras governamentais possuem potencial para fomentar o desenvolvimento regional e dos pequenos negócios, no entanto, o êxito depende de aspectos diversos, como modelos e políticas de contratações, sobretudo procedimentos auxiliares.

O capítulo seguinte apresentará potencialidades e limites dos modelos de compras e os mercados subjacentes sobre o tratamento dispensado às microempresas.

## 4 MODELOS E PRÁTICAS DE CONTRATAÇÕES

Este capítulo atende ao segundo objetivo de pesquisa, ao apresentar a conformação do ambiente de negócios para MPE, a partir de modelos e práticas de contratações (registro de preços comum e nacional, caronas e financeirização de contratos administrativos).

### 4.1 REGISTRO DE PREÇOS COMUM

O artigo 52 do Decreto nº 4.536/1922 previu os concorrenciais permanentes. Mais tarde, o Decreto-Lei nº 2.300/1986, no Art. 14, inciso II, facultou o uso da sistemática. Por meio do Decreto nº 449/1992 os Sistemas Integrados de Registro de Preços e de Cadastro de Fornecedores foram instituídos para uso facultativo.

O registro de preços foi construído como ferramenta de planejamento do quantitativo da demanda anual da entidade requisitante, para aquisição de bens e serviços que apresentem demanda incerta, para evitar o fracionamento de despesa, gerir estoques, incrementar o *just in time*. Por meio dele, tem-se a ata de registro de preços que cria obrigação para o fornecedor, sendo considerado um pacto leonino (Leão, 1996, p. 98).

Hely Lopes Meirelles (2006) aponta inadequações do uso do registro de preços, sobretudo para produtos ou serviços que sofrem inovações frequentes, ocasionando, assim, defasagem tecnológica ou obsolescência.

Nessa sistemática, o gerenciador da ata é responsável por realizar a licitação, remanejar quantitativos e negociar alteração ou atualização dos preços (Brasil, 2023b). O participante é o órgão ou entidade da Administração Pública que participa dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata de registro de preços e o carona aproveita os preços licitados do gerenciador.

Niebuhr (2006, p. 18) defende que a carona inibe a igualdade entre os concorrentes, pois só um fornecedor é beneficiado em preterição de novos e sucessivos procedimentos licitatórios.

A carona ingressou por meio de licitações do Ministério da Saúde e expandiu-se por meio do Decreto nº 4.342/2002 e Art. 8º ao Decreto nº 3.931/2001. Outros institutos foram criados: majoração dos quantitativos da ata de registro de preços, realização prévia de reuniões com licitantes, com vista a informá-los das peculiaridades do Sistema de Registro, prorrogação do prazo de validade do registro de preços em prazo superior a 12 (doze) meses (Brasil, 2001).

O Pregão 16/2005 permitiu que um fornecedor de certame de 32 milhões, fosse contratado por carona por 60 órgãos distintos, multiplicando a venda para mais de 2 bilhões de

reais. Em 2006, a 4ª Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) requereu ao TCU a suspensão das adesões, alegando jogo de planilhas no edital (Brasil, 2007).

Para o Acórdão 1487/2007, carona ilimitada desvirtua o Sistema de Registro de Preços, ofende o princípio da livre concorrência, economia de escala, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, moralidade, razoabilidade (Brasil, 2007).

O registro de preços influencia o escalonamento das preferências de consumo. Para a abordagem Análise Econômica do Direito, “o agente racional faz escolhas e percebe as normas jurídicas como grandes mecanismos de “preço” (análise de “custo-benefício” para suas condutas” (Tim, 2018, p. 14).

De acordo com o autor, essa racionalidade o fará escalonar preferências, evitando as condutas de maior “custo”, ou seja, fazer análises de “*trade off*” (Tim, 2018, p. 14). O agente de compras racionaliza: a licitação é burocrática, engessa e custa caro ao erário, as compras precisam ser práticas, céleres, os riscos da carona compensam os riscos do afastamento da licitação.

Há vários argumentos a favor da carona: o modelo confere flexibilidade para escolher, contratar e ainda remanejar quantitativos. A pesquisa de mercado se torna mais ampla na existência de diversos “caronas”, confirmando a vantagem dos preços registrados, maior interesse do fornecedor, inexistência de vedação legal ou moral para o particular vender para diversos órgãos da Administração, a partir de um processo licitatório, atividade-meio.

Mas, há inúmeros os riscos dessa contratação: quebra de impessoalidade, pois o agente escolhe a ata sem qualquer imposição de tratamento diferenciado, dificulta o controle externo.

Outras vulnerabilidades incluem: reprodução do plano de trabalho do gerenciador para se adequar à ata, ausência de pesquisa de preços válida, alterar o contrato após a formalização da ata violando o edital.

A carona permite a livre escolha da localização, marca, produto, a empresa e negociação direto com o fornecedor. No entanto, quais critérios orientam o agente observa na escolha entre a ata do fornecedor A ao invés do B, C, D? Diante da facilidade de contratar, qual o estímulo para licitar se há autorização para escolher empresas que atendem ao plano de trabalho?

Ivo Gico Junior (2009, p. 28) destaca que “as pessoas incorrerão nos custos de desenvolver certa atividade (perda de utilidade), enquanto a unidade adicional da atividade desenvolvida trazer mais benefício (ganho de utilidade) do que custou desenvolvê-la, é o que chamamos de análise marginal”.

Para o autor, “a transitividade significa que se o agente prefere A ao invés de B ou C, então, ele deve preferir A ao invés de C, do contrário, jamais seria capaz de realizar uma

escolha, ficaria trocando de opção eternamente” (Gico Júnior, 2009, p. 28). Enquanto a estabilidade das preferências impõe que se as pessoas mudaram de comportamento, então, é porque alguma coisa mudou ao seu redor e não suas preferências (Gico Júnior, 2009, p. 28).

A integridade pode contribuir com o estímulo à competitividade e implementação de programas de ação, porém o “balcão as atas” como estratégia de *marketing* favorece o poder de fornecimento de empresas específicas que dominam preços, escolhas e mercados, reduzindo espaços para a celebração de certames e novas competições, em âmbito local.

Embora concorrência consista em “ação competitiva desenvolvida por agentes que atuam no mercado de forma livre e racional sendo prerrogativa do Estado intervir de forma a garantir que a competição entre os concorrentes ocorra de forma justa e sem abusos e garantir a defesa da eficiência econômica” (Figueiredo, 2014, p. 99).

Porém, o mercado de atas de registro de preços rompe com essa lógica, ensejando falhas de mercado e contribuindo com exclusão de pequenos negócios da arena competitiva. Há incentivos do mercado para que agentes públicos escolham atas específicas, conforme anexo D e Anexo E, apontam sites que publicam bens e serviços licitados, como uma espécie de canal de vendas.

Esse mecanismo, tende a conferir ao detentor da ata vantagem competitiva, seja por preço ou enfoque. Para Porter (1989, p. 11) um líder no custo deve obter paridade ou proximidade de acordo com a diferenciação relativa a seus concorrentes para ser um competidor acima da média. Para o autor, vantagem competitiva pode ser de baixo custo, diferenciação e enfoque. E se uma empresa deseja alcançá-la, deve realizar escolhas sobre o tipo de vantagem que busca obter (Porter, 1989, p. 10).

O Decreto n.º 3.931/2001 admitia a prorrogação da vigência da ata de registro de preços por mais de 12 (doze) e a carona ilimitada. Enquanto o Decreto n.º 7.892/2013 vedou a prorrogação da vigência da ata de registro de preços por mais de 12 (doze) e estabeleceu limites às caronas (Brasil, 2001, 2013a).

Desde 2007, o TCU recomendou ao Executivo que aprimorasse a sistemática do Sistema de Registro de Preços, para capturar ganhos de escala nas quantidades adicionais decorrentes de adesões.

O Executivo Federal implementou algumas recomendações de controle externo, impondo limites quantitativos à carona, após o Acórdão nº 1.233/2012 (Brasil, 2012a).

De acordo com o Acórdão 1.893/2017, a carona deve ser prevista em edital, havendo irregularidade caso essa exigência deixe de ser observada, assim como detalhamento das necessidades que o carona pretende suprir e compatibilidade com o objeto discriminado na ata

(Brasil, 2017b). Por meio do Acórdão 420/2018, aplicou-se multa em razão da adesão injustificada a ata de registros de preços realizadas sem estudos e projetos que justificassem quantitativo contratado (Brasil, 2018b).

Enquanto, o Acórdão 1.823/2017 estabeleceu que a comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado (Brasil, 2017a).

No momento, o Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023 regulamenta os artigos 82 até 86 da NLLC, sendo o sistema de registro de preços o conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, às obras e à aquisição e à locação de bens para contratações futuras (Brasil, 2023b, Art.1º).

De acordo com a norma, o procedimento é aplicável às obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2023b, Art. 82).

Esse regulamento limita caronas, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens registrados para o órgão ou a entidade gerenciadora e para os órgãos ou as entidades participantes (Brasil, 2023b, Art. 32).

O total de adesões deve observar, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e os órgãos ou as entidades participantes, independentemente do número de órgãos ou entidades não participantes que aderirem à ata de registro de preços (Brasil, 2023b, Art. 32). Os dados contidos no Quadro 2 ilustram a aplicação desse limite:

Quadro 2 – Cálculo de Estimativa para Caronas (Decreto Federal) – Brasil – 2024

ITEM	Demanda Gerenciador	Demanda Participante	Preço Unitário	Quantidade Homologada	Máximo por carona	Máximo para adesão
Item a	120	100	R\$ 100.000,00	220	110	440

Fonte: Elaborado pela Autora desta dissertação.

Portanto, uma licitação com um item registrado para 220 unidades, pode chegar até 660 unidades fornecidas (220 + 440). No entanto, o fornecedor deixa de reduzir valores com o aumento de quantitativo fornecido.

Apesar de ser criticado por vários doutrinadores, caronas possuem incentivos institucionais: decretos, manuais, tutoriais e sistemas de gestão, publicidade, editais. A NLLC incentiva caronas e dispensa gerando potencialidade para riscos e violações a importantes

princípios da administração pública, apesar de vários dispositivos sobre instrumentos de governança no seu texto.

A adesão poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, sem limites quantitativos se for destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal e for comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado (Brasil, 2023b, art. 32, § 2º).

A “inovadora” norma geral permite carona para compras de emergência, prática que já existe em Goiás, desde 2011. Além disso, reproduziu os vícios Decreto nº 3.931/2001 (carona ilimitada, prorrogação à ata de registro de preços. Isso porque, o prazo de vigência da ata de registro de preços será de um ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no Portal Nacional de Compras Públicas, e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado que o preço é vantajoso (Brasil, 2023b, art. 22).

Por fim, reintroduziu a carona ilimitada para aquisição emergencial de medicamentos e de material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde.

Quanto à transparência, até 2015, o controle das caronas era feito em uma planilha do Excel, retidas em repartições internas. Em abril de 2018, o Executivo Federal implantou o módulo de Gestão de Atas de Registro de Preço/SRP ao portal SIASG. Porém, inexistiu consolidação de dados para o público externo sobre adesões, no Painel de Compras.

Como garantir que contratações céleres sejam socialmente justas, quando se escolhe sem ampla publicidade? Além disso, o poder de negociação dos fornecedores e a opacidade destas compras desestimulam o programa de ação voltado para os pequenos negócios.

A combinação entre registro de preços para dispensas de licitações tende a incrementar os riscos operacionais, financeiros e de integridade nas contratações.

Se a carona fosse extensão do processo licitatório, a cota para fornecimento adicional deveria ser reservada à microempresa, como tratamento diferenciado. E apenas quando esgotadas as possibilidades de atas em favor de MPE, se admitiriam adesões às atas fornecidas por empresas de grande porte.

#### **4.1.1 Remanejamento de quantitativo de registrado em atas**

Outro modelo que incentiva caronas é a possibilidade de remanejar quantidades previstas para os itens do gerenciador para participantes e caronas (Brasil, 2021, Art. 30). Porém, quando

for remanejada a quantidade de órgão ou de entidade participante para órgão ou entidade carona, serão observados os limites de adesão (Brasil, 2023b, art.30).

Supondo o exemplo do quadro 1, no qual um ente registrou 220 itens, sendo 120 para o Gerenciador e 100 para o participante. Antes do prazo de vigência da ata, vários caronas pretendem aderir ao saldo de 440 itens.

Se o Gerenciador consumir 60 itens, sobrarão 60 que poderão ser remanejados para caronas. Se o participante consumir, 50 itens, remanescerão 50 itens para caronas. Apesar de serem instrumentos distintos, remanejar quantitativo de ata, também, incentiva o mercado das adesões.

Isso se deve, porque o modelo confere flexibilidade e impulso procedimental à prática, sendo o planejamento do quantitativo estimado a maior, meio para operações de remanejamento que beneficiam fornecedores.

Nessa sistemática, compete ao Gerenciador autorizar a operação e reduzir o quantitativo informado pelo órgão ou pela entidade participante, desde que haja prévia anuência do órgão ou da entidade que sofrer redução dos quantitativos informados (Brasil, 2023b, art.30).

Se o remanejamento for entre órgãos ou entidades de Estados, do Distrito Federal ou de Municípios distintos, caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços optar pela aceitação ou dispensa de fornecimento decorrente do remanejamento dos itens, existindo remanejamento em compra centralizada (Brasil, 2021, Art. 30).

Quando um órgão decide escolher um fornecedor, dentre centenas de outros, qual é a compensação para microempresas e empresas de pequeno porte, pois novas licitações deixaram de ser realizadas? Ao menos que tenha sido vencedora, nenhuma.

Ademais, a realização de contratações em meios virtuais, altera a clássica concepção de desenvolvimento local, atrelada à venda para o local da sede da empresa. Com a carona desenvolvimento territorial deixa de ser atrelado a um local específico. Por exemplo, se uma licitação é feita pelo órgão federal com entrega em vários Estados, como promover o tratamento diferenciado?

#### 4.2 REGISTRO DE PREÇOS NACIONAL E PROGRAMAS DE GOVERNO

Esta seção trata do registro de preços nacional, instrumento administrativo que abrange a elaboração de especificações, estudo de mercado, realização da licitação e gestão de atas de registro de preços. Nele, o Governo Federal, por meio do FNDE, centraliza a demanda nacional dos sistemas de ensino por bens e serviços, por exemplo.

Nesta sistemática, o Gerenciador conduz a licitação e consolida a demanda dos órgãos participantes de compras nacional para o atendimento de um programa de governo. Para o FNDE, a compra centralizada reduz preços assimétricos em desfavor dos entes menos desenvolvidos e certames desertos, contribuindo com aquisições econômicas.

Os órgãos estaduais e municipais são meros aderentes das atas de registro de preços formalizadas pela autarquia. Alguns dos produtos licitados pelo FNDE e compartilhados para municípios são: ar-condicionado, brinquedos e playgrounds, caminhões frigoríficos, computador interativo e lousa digital, refeitórios escolares, instrumentos musicais e eletrônicos, laboratório de informática, laptops educacionais, equipamentos e produtos médicos e hospitalares, dentre outros.

E ainda mobiliário escolar, mobiliário para composição das salas de recursos multifuncionais, mobiliário para educação infantil, notebooks e impressora multifuncional, ônibus escolar rural, ônibus urbano acessível, ônibus urbano escolar acessível piso baixo, serviço de tecnologia 3g, uniformes escolares, utensílios para cozinhas e refeitórios escolares (FNDE, [2019]).

A entrega ocorre por regiões e as contratações são de grande vulto. Nessa modelagem, são fornecidos bens para atender políticas públicas de educação com o fornecimento de produtos para Municípios, como se fosse uma dinâmica de consórcio público. Um dos exemplos é o Programa Caminho da Escola e Programa Proinfância.

Porém, a sistemática cria algumas externalidades em decorrência da configuração dos editais e modelos de governança. No Pregão A, o FNDE incluiu em um mesmo grupo estados da região Norte e o Estado de São Paulo, além de estados do Centro Sul com estados do Nordeste (Brasil, 2013b).

O TCU apontou inconformidades neste modelo de compras: custos logísticos dos locais mais afastados seriam repassados para as áreas com custo mais baixo. Para o órgão, faltam cálculos que estimem o eventual impacto, positivo ou negativo sobre os preços estimados para cada região.

O critério de regionalização político possibilitaria desvantagens para os entes mais necessitados, com riscos de faltar interessados ou de terem propostas com preços assimétricos em desfavor desses entes, reduzir custos logísticos (Brasil, 2013b).

Em relação à regionalização, o TCU afirmou a necessidade de estudos financeiros em relação à divisão por regiões geográficas além de obedecer a um critério já adotado de regiões, visando ao estímulo do desenvolvimento regional, sem comprometer a disputa pelos itens.

O FNDE incluiu Estados da região Norte e o estado de São Paulo na mesma região de fornecimento e estados do Centro-Sul com o Nordeste, de forma que os custos logísticos dos locais mais afastados seriam repassados para as áreas com custo mais baixo (Brasil, 2013b).

Para a autarquia federal, celebração de uma quantidade muito maior de atas de registro de preços acarretaria em custos administrativos mais elevados por conta das publicações no Diário Oficial da União e dificuldade de gerenciar contratos com vários fornecedores distintos (Brasil, 2013b).

Nesse modelo, as especificações são padronizadas pelo FNDE, ou seja, a partir de um processo licitatório bens e serviços serão disponibilizados para órgãos participantes de compra nacional e caronas, dentro de um programa de governo.

No entanto, a regionalização, por si, não assegura preços mais baixos, em locais de difícil acesso, pois quando se agrupam Estados sem proximidade geográfica, há a probabilidade de serem cobrados valores mais altos para locais de logística facilitada. (Brasil, 2013b).

O TCU criticou a opacidade de disponibilização de estudos preliminares, acerca do quantitativos de escolas, por unidade federativa, contido em cada grupo com expectativa de fornecimento, conforme informações contidas no Quadro 3 (Brasil, 2013b).

**Quadro 3** – Exemplo de Regionalização em registro nacional – Brasil – 2019

<b>Pregão</b>	<b>ATA RP</b>	<b>Região</b>	<b>Fim vigência</b>
Pregão 10/2017	Ata RP 04/2017 Grupo 8 – itens 57 a 64	PE, AL, SE	18/12/2018
	Ata RP 05/2017	AP, PA, RR	05/01/2019
	Ata RP 06/2017	RJ, ES, SP	05/01/2019
	Ata RP 01/2018	AC, AM, RO, MT, MS	26/01/2019
	Ata RP 02/2018	BA, PR, SC, RS	26/01/2019
	Ata RP 05/2018	MG, DF	16/04/2019
	Ata RP 06/2018	PI, CE	16/04/2019
	Ata RP 09/2018	TO, MA, GO	20/04/2019
	Ata RP 10/2018	RN, PB	20/04/2019

Fonte: Elaborado pela Autora desta dissertação, a partir de Edital FNDE (2019).

Tal sistemática vincula transferência de recursos às caronas dos bens licitados, quando deixam de integrar o processo como participantes. Estados, municípios e Distrito Federal

(FNDE), podem aderir às atas por meio do Sistema de Gerenciamento de Atas de Registro de Preços (SIGARP), (Anexo F).

O Programa Caminho da Escola permitirá a aquisição de veículos padronizados para o transporte escolar, por meio da adesão à ata de registro de preços nacional gerenciada pelo FNDE.

§ 1º A aquisição de veículos a que se refere o caput poderá ser realizada por meio de:

I - dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação;

II - linhas de crédito concedidas por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil; ou

III - recursos próprios ou de outras fontes dos entes federativos que aderirem ao Programa Caminho da Escola (Brasil, 2022f, Art. 3º).

O Acórdão 1.592/2013 apresentou externalidades das caronas no registro de preços nacional, como exigir propostas por item e adjudicar por lotes (Brasil, 2013b). No entanto, há infraestrutura de incentivos, a exemplo de comunicação dos produtos vigentes e vinculações entre carona e linhas de créditos no portal FNDE:

Estados, municípios e o Distrito Federal podem aderir a atas de registro de preços do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para adquirir uma série de itens para suas redes de ensino:

Mas algumas dessas atas estão próximas do fim do prazo de vigência. Ou seja, os interessados em produtos como mobiliário para educação infantil, materiais escolares e brinquedos para área externa, por exemplo, devem agilizar os pedidos de adesão às respectivas atas (FNDE, [2019]).

Há, também, sistema projetado para que Estados, municípios e Distrito Federal (FNDE) peguem caronas, denominado Sistema de Gerenciamento de Atas de Registro de Preços (SIGARP) (FNDE, [2019]).

Quanto aos estímulos normativos, destaca-se a lei de licitações que torna obrigatória a carona de órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal para transferências voluntárias, embora o Acórdão 1.717/2012 – Plenário – TCU tenha reconhecido a irregularidade de condicionar o recebimento de verba à adesão às atas federais.

9.2. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92, responder ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) que não é possível exigir, como condição para celebração de convênios, que as entidades públicas (Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive suas autarquias e fundações públicas) a serem beneficiadas com verbas federais se utilizem, sempre que houver e desde que atendidas as exigências legais e regulamentares, de atas de registro de preços gerenciadas por órgãos ou entidades federais, quando da aquisição de bens ou serviços com recursos oriundos da transferência voluntária, ante a ausência de amparo nas normas constitucionais e legais vigentes (Brasil, 2012b).

O TCU assegura a possibilidade de entes estaduais e municipais realizarem licitação quando obtiverem condições mais vantajosas que as da ata (Brasil, 2012b). No entanto, vincular transferência de recursos à carona, esvazia a realização da licitação própria e por consequência o tratamento diferenciado e a potencialidade de fomentar a economia local.

As licitações municipais são potencialidades a gerar emprego e renda, bem como indução ao crescimento econômico. Mas, esse modelo apesar de atender programa de governo inibe o alcance do programa, em razão da sua característica de regionalizar editais, licitações por lote e pelo tipo do produto.

O desenvolvimento territorial inclusivo resta comprometido, pois a pequena empresa perde a oportunidade de participar de processo licitatório local, tendo em vista que a autarquia federal realiza o certame para que entes municipais apenas solicitem os materiais e serviços, no âmbito de programas de governo.

Outros fatores podem interferir no acesso de pequenos negócios nesta sistemática de editais regionalizados. A forma de consumo pode tanto restringir, quanto potencializar a política de tratamento diferenciado em licitações.

Uma externalidade que promove exclusão de MPE é cotar por itens e adjudicar por grupo. Isso porque, o agrupamento tende a restringir a competitividade do certame, quando há diversidade de produtos distintos entre si (Brasil, 2013b).

Nesse contexto, retomando o problema de pesquisa: em que medida a modelos e práticas de contratações restringem ou criam potencialidade ao tratamento diferenciado? De acordo com o Acórdão nº 7.243/2015, há irregularidade quando se autoriza carona para aquisição separada de itens adjudicados por preço global. Isso porque, é preciso de demonstrar razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam necessário promover o agrupamento, como medida tendente a propiciar contratações mais vantajosas (Brasil, 2017d).

Há exceções, justificadas pela padronização, a exemplo de compra de talheres, ou padronização do design e do acabamento dos diversos móveis que comporão os ambientes de determinado órgão (Brasil, 2017d). As informações contidas no Quadro 4 demonstram o limite de caronas fixada pelo Decreto federal para aquisições vinculadas a programas de governo:

**Quadro 4** – Cálculo de Estimativa para Caronas (R\$) – (Decreto Federal) para programas de governo – Brasil – 2024

ITEM	Demanda Gerenciador	Demanda Participante	Preço Unitário	Limite por carona	Limite total
Serviço de Licença pelo	1	7	2.481,352,12	8 itens	40 itens

Uso de Software					
-----------------	--	--	--	--	--

Fonte: Elaborado pela Autora desta dissertação.

Nesse mercado, reduz-se o estímulo à economia local, pois os entes municipais devem participar como participantes ou caronas. Em pesquisa aos relatórios disponibilizados pelo FNDE, entre 2019 até 2023, foram contratados o equivalente de 3 bilhões em caronas para somente 7 fornecedores de grande porte e transnacionais (Anexo F).

O Registro de Preços Nacional permite que Entes da Federação façam adesões às atas para atender aos programas governamentais. No programa Caminhos da Escola, a autarquia federal, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) conduz a licitação para renovar a frota de veículos escolares das redes municipal, estadual e distrital de educação básica pública (Brasil, 2022f). Por fim, dados contidos na plataforma que gerencia adesões no portal do FNDE, revelaram um ambiente de negócios com predomínio de transnacionais.

#### **4.2.1 Sistema de registro de preços permanente**

O sistema de registro de preços foi criado para ser instrumento de planejamento das compras. Converteu-se em meio para outros institutos: carona e sistema de registro de preços permanente.

No Sistema de Registro de Preços Permanente, dinâmica que ocorre em âmbito estadual, o órgão que fez a licitação se aproveita toda a licitação reabrindo apenas a fase de lances.

Esse modelo foi idealizado pela iniciativa privada e acolhido pelos Estados de Rondônia e Tocantins e Minas Gerais e traz riscos de perenização do fornecedor e mitigação de transparência e competitividade.

#### **4.2.2 Atualização de registro de preços permanente**

Consiste no aproveitamento do aproveitamento do registro de preços permanente! É precedida de nova licitação instruída com base no edital da licitação inaugural, com a reprodução de habilitação e prazo para apresentação de propostas conferidos à licitação que precedeu o registro de preços inicial (Rondônia, 2013, Art. 31).

A Administração Pública poderá convidar, por meio eletrônico, todos os cadastrados e os licitantes do certame inicial e deverá consultar o atual beneficiário do item, para verificar o

interesse de manutenção do registro, mediante apresentação de nova proposta no prazo estabelecido (Rondônia, 2013, Art. 31).

Se o fornecedor aceitar o seu preço, será o valor máximo para a formulação de proposta para o respectivo item, sendo o valor de referência para a licitação. Durante a reabertura da sessão, serão desclassificadas propostas de preços superiores ao preço máximo do fornecedor será publicada nova Ata (Rondônia, 2013, Art. 32).

O modelo favorece o vencedor do registro de preços inicial, impactando no desenvolvimento de políticas públicas, sobretudo do tratamento diferenciado, pois tende a perenizar o fornecedor detentor da ata.

Há vantagem competitiva para o fornecedor detentor da ata, pois será consultado sobre o interesse em continuar vendendo ou prestando o serviço para o contratante. É uma forma de renovar a ata de registro de preços de forma sistemática, de incentivando a ampliação da competitividade, sob a justificativa de eficiência e celeridade.

#### **4.2.3 Compras para atender determinação judicial**

A governança nas aquisições inclui estratégias voltadas ao cumprimento de decisões judiciais e dispensação de medicamentos, por exemplo. Em determinados cenários, a aplicação do tratamento diferenciado será afastada diante da natureza da contratação, do tipo do produto e dos riscos operacionais decorrentes da aplicação da política pública.

Por exemplo, em dispensas para aquisição de fármaco de alto custo, em geral, são bens importados e de domínio de transnacionais. Além disso, quando o Ente precisa de fornecer procedimentos e insumos fora do planejamento, em detrimento da utilização prioritária dos tratamentos incorporados.

Se um ente é obrigado a fornecer determinado insumo, a função compras deve ser estruturada, além de processos para fins de dispensação e os correspondentes subprocessos para evitar multas em face de novos descumprimentos, sendo central para materialização de importantes direitos fundamentais e por vezes é preterida nas análises acerca do incremento na judicialização.

Estudo do CNJ, em 2021, revelou que na percepção de secretarias estaduais de saúde as decisões judiciais raramente consideram as políticas públicas existentes (9 secretarias); (às vezes 05); (1 sempre) não sei informar (4) nunca consideram políticas públicas (2 secretarias.

Há políticas públicas já implementadas, que permanecem sendo judicializadas, seja por falta de informação de acesso ou seja por uma questão de ""burla"" aos próprios sistemas

de regulação de acesso ou ao fornecimento de medicamentos, sendo a judicialização um meio mais fácil para tanto (Conselho Nacional de Justiça, 2022).

Em 77% das secretarias estaduais de saúde, há relação estadual de medicamentos, contudo 64% sofrem com desabastecimento por causa de problemas licitatórios (Conselho Nacional de Justiça, 2022).

A pesquisa expôs risco de fornecimento em duplicidade de medicamentos, quer seja pela União, quer pelo Estado: “Por fim, sugere-se que os medicamentos e insumos que venham a ser fornecidos pela União em razão de decisão judicial sejam direcionados ao almoxarifado estadual, a fim de evitar fornecimento duplicado e também garantir a melhor gestão de estoque (Conselho Nacional de Justiça, 2022).

Diante da urgência e complexidade nos processos e subprocessos atinentes à judicialização de políticas públicas, o programa de tratamento diferenciado sequer possui espaço para ser aplicado, nos moldes regulatórios, de como foi desenhado.

#### 4.3 FINANCEIRAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – SOBRE ANTECIPAGOV – A PLATAFORMA DE ANTECIPAÇÃO DE RECEBÍVEIS

Esta seção trata do Antecipagov, programa de antecipação de recebíveis para fornecedores que possuam empenhos e contratos decorrentes de compras feitas por meio do portal de compras federal.

Antes da sua instituição, as operações de cessão de crédito de contratos administrativos ocorriam entre fornecedor e instituições bancárias de livre escolha da empresa. A Administração Federal era, por vezes, comunicada da transação, através dos bancos, e muito após a sua implementação.

“O direito financeiro afirmou-se como um dos campos mais controvertidos da ciência jurídica, incorporando as tensões e as contradições da relação entre o poder do Estado e a sociedade na organização do sistema capitalista” (Bercovici; Massonetto, 2006, p. 59).

Sobre o tema, o Parecer nº 31/2019/DECOR/CGU/AGU firmou-se no sentido de juridicidade da formalização de cessão de crédito em contratos administrativos, salvo se vedado em edital ou em cláusula (Brasil, 2020c, itens 1-5). Segundo o seu teor: Ao planejar a licitação, a Administração deve avaliar se a cessão do crédito ensejará riscos de comprometer a execução e fiscalização do objeto” (Brasil, 2020c, itens 1 -5).

Nessa sistemática, a contratada permanece responsável pela execução do contrato administrativo e a sistemática, a apuração do pagamento devido à cessionária será a que seria

devido à (cedente) (Brasil, 2020c, itens 1-5). Por outro lado, argumentos contrários à cessão de crédito de contratos administrativos foram consolidados no item 27 do Parecer N.º 31/2019/DECOR/CGU/AG:

Diz-se que a cessão de crédito é incompatível com o regime de direito público, sobretudo com a natureza personalíssima (*intuitupersonae*) dos contratos administrativos; Não existe previsão legal específica sobre a cessão de crédito dos contratos administrativos, de sorte que a sua aceitação violaria o princípio da legalidade estrita no sentido de que à Administração somente é lícito fazer aquilo que esteja previsto em lei; O art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e o art. 44 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, proibiriam a cessão de crédito, na medida em que dispõem que os pagamentos realizados pela Administração Pública devem ser feitos em conta bancária do credor; e A cessão de crédito poderia causar prejuízos à execução contratual, à satisfação do interesse público ou, ainda, servir de simulação a negócios escusos praticados em conluio pela empresa contratada e pelo terceiro cessionário (a exemplo de fraude a credores) (Brasil, 2020c, item 27).

As operações só devem ocorrer em plataforma digital AntecipaGov para fornecedores com empenhos e contratos decorrentes de compras feitas por meio do portal de compras públicas federais.

Para entender o funcionamento da operação, foram analisadas a Instrução Normativa nº 53, de 8 de julho de 2020, que define as regras e os procedimentos para operação de crédito garantida por cessão fiduciária dos direitos de créditos decorrentes de contratos administrativos, realizadas entre o fornecedor e instituição financeira, por meio do Portal de Crédito digital, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2020d. Art. 1º).

Também foram extraídas informações do Portal de Compras do Governo Federal, Manual de Integração da AntecipaGov e na loja Serpro. Por meio desta plataforma, fornecedores que detiverem contratos ou empenhos com a União poderão requerer a antecipação de até 70% (setenta por cento) do saldo a receber atualizado do (s) contrato (s) e/ou empenho (s) como garantia para solicitar empréstimos e financiamentos em instituições financeiras que operam neste ambiente, tipo I, II e III (Brasil, 2020d, Anexo I, item 1.2).

As informações descritas na Figura 2 traduzem o fluxo do produto, que integra fornecedor, estrutura do Estado e Instituições Financeiras.

Figura 2 – Anúncio do Antecipagov no Portal de Compras – Brasil - 2024



Fonte: Brasil. Portal de Compras do Governo Federal. AnticipaGov (2022b).

Segundo o Manual de Integração API AnticipaGov, o fornecedor cadastra contrato, empenho para recepcionar as propostas de crédito das instituições financeiras credenciadas e o sistema calcula de forma automática a margem disponível para antecipação.

O Valor Bruto da operação considera o valor líquido recebido pelo fornecedor acrescido das taxas, tarifas, juros e etc., envolvidos na operação de crédito (Brasil, 2021c, p. 23). O valor líquido corresponderá ao valor total do empréstimo, descontadas as taxas cobradas na operação (Brasil, 2021c, p. 64). Quando o fornecedor aceitar uma cotação, ele é direcionado para a Plataforma Digital da Instituição Financeira.

Exemplo:

- Valor operação: R\$ 50.000,00
- Taxas/juros/outros: R\$ 4.983,24
- Valor líquido: R\$ 45.067,76

Depois que os fornecedores cadastram cotações no Portal AnticipaGov, aguardam recebimento de propostas de empréstimo. Após a etapa de cadastro de contratos e empenhos, o órgão contratante fornece informações qualificados às instituições financeiras, atinentes à avaliação de riscos.

De acordo com Manual de Integração API AnticipaGov, o agente público participa da operação respondendo: Há algum problema na execução contratual? Há indicativos de redução de valor dos contratos? Há algum impedimento adicional para continuidade do processo de antecipação de recebíveis? (Brasil, 2021c, p. 69).

A operação de crédito é garantida por meio de conta vinculada específica para pagamento dos créditos cedidos fiduciariamente em garantia (Brasil, 2020d, Art. 2º). E o Saldo

devedor deve ser atualizado, amortizando as parcelas recebidas até a sua completa liquidação (Brasil, 2020c, p. 24).

Exemplo:

- Valor operação: R\$ 50.000,00
- Taxas/juros/outros: 4.938,24
- Valor líquido: R\$ 45.061,76
- Saldo devedor atualizado: R\$50.000,0 (Brasil, 2021c, p.24).

São instituições credenciadas pelo Ministério da Economia (ME): Antecipa Plataforma de Intermediações de Recebíveis & Créditos S/A, Broadfactor Sistema e Apoio Administrativo Ltda, HSCM Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e a Empresa de Pequeno Porte Ltda, Socred S/A - Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e a Empresa de Pequeno Porte, UPP Sociedade de Empréstimo entre Pessoas S/A, Banco Daycoval S/A, Banco Sofisa S/A, dentre outras (Brasil, 2022b).

Os pagamentos são feitos por meio de trava bancária, ou seja, a movimentação é exclusiva das instituições financeiras, admitindo-se recontratar a operação (Brasil, 2020d, Anexo I, item 1.3, c).

O valor máximo da nova operação de crédito corresponderá a setenta por cento da diferença entre o saldo atualizado dos créditos do contrato e o saldo devedor atualizado da operação anterior (Brasil, 2020d, Anexo I, item 1.3, a).

O AntecipaGov fomenta é estratégia de fomento ao mercado, instituída pelo Ministério da Economia (Brasil, 2021e). O acesso aos serviços do Antecipa é restrito para plataformas digitais credenciadas e que assinaram contrato de prestação de serviço junto ao Serpro. O Ministério da Economia credencias as plataformas e atualiza a base de dados do sistema.

Após feito o credenciamento, a contratação dos serviços pode ser feita diretamente no Serpro, por meio digital, no endereço <https://www.loja.serpro.gov.br/antecipa> (Brasil, 2021c, p.33).

As plataformas digitais permitem o envio de propostas de empréstimo às cotações cadastradas pelos fornecedores, com observância das diretrizes gerais abaixo destacadas:

- 3.1. As instituições financeiras interessadas deverão, em até cinco dias a contar da disponibilização de que trata o subitem 2.2 do item 2, apresentar, propostas para a contratação da operação de crédito: a) no Portal, se forem instituições financeiras tipo I; b) nas plataformas digitais em que operam, se forem instituições financeiras tipo II.
- 3.2. As propostas apresentadas pelas instituições financeiras interessadas deverão conter, no mínimo: a) condições financeiras, comerciais e jurídicas aplicáveis; b) prazo estimado do desembolso do objeto da operação de crédito; e c) data estimada de liquidação

da operação de crédito. 3.3. As plataformas digitais e as instituições financeiras tipo I registrarão, no Portal, todas as propostas apresentadas (Brasil, 2020d, Anexo I, item 3.1 – 3.3).

A operação admite incluir, amortizar, liquidar operação de crédito de uma Instituição para um determinado fornecedor (Brasil, 2021c, p. 10). Quanto ao exercício de poder informacional, as empresas credenciadas conseguem consultar dados financeiros de cada contrato e/ou empenho, incluindo saldo contábil, histórico de pagamentos, termos aditivos e ainda dados sobre:

- a) Fornecedor
- b) CPF/CNPJ do Fornecedor
- c) Número de identificação do Pedido de cotação no Portal
- d) Soma dos valores atualizados das operações de crédito anteriores (saldo devedor)
- e) Instituição Financeira que celebrou as operações de crédito anteriores
- f) Há também a possibilidade de as instituições recuperarem as cotações cadastradas pelos fornecedores no Portal AntecipaGov, que aguardam recebimento de propostas de empréstimo (Brasil, 2021c, p. 136).

A cessão fiduciária pode impactar na continuidade dos contratos, sobretudo quando inexistir previsão de início ou de retomada de execução contratual, houver indicativos de redução de escopo e estiver em andamento processo administrativo com vistas à rescisão dos contratos.

O Estado regula, promove ações políticas deliberadas e permite que a economia produza bens e serviços numa quantidade maior do que produziria sem o envolvimento do governo (Mazzucato, 2018).

A administração pública regula, contrata o fornecedor, seleciona a instituição financeira, vende serviços vinculados, remunera a Serviço de Processamento de Dados Federal (SERPRO), designa servidores para alimentarem o sistema com informações sobre saúde financeira dos proponentes e ainda cria vários canais de divulgação.

O portal de crédito digital é tanto um meio para o fornecedor acessar propostas de créditos, como um produto do Serviço de Processamento de Dados Federal (SERPRO), que é remunerada por cada operação de recebível e ainda com a integração de sistemas externos ao do governo federal, para fins de utilização do barramento de serviços.

O Executivo Federal criou processos, procedimentos e governança eletrônica para estimular o mercado de antecipação de recebíveis. Esse modelo protege instituições financeiras, pois somente emitem propostas após prestação de informações sobre liquidez do fornecedor.

E apesar de afirmar no portal de compras que são antecipados 70% dos créditos ativos, deixam de ser divulgadas informações claras sobre taxas. Embora, a cessão fiduciária seja uma operação privada, há interação com agentes públicos no seu processamento.

Além disso, as antecipações só podem ocorrer nesta plataforma em taxas praticadas por instituições credenciadas pelo Ministério da Economia. A possibilidade de antecipação é cláusula obrigatória nos editais enquanto política de governo e se o fornecedor pretender contratar com uma instituição externa à da plataforma, o Estado veda, consistindo em um modelo de concorrência similar ao monopólio.

A exclusividade da antecipação pela plataforma ofende a autonomia empresarial. Se o fornecedor obtiver, em pesquisa externa, taxas mais baratas e vantagens que sentido faz a restrição à celebração da cessão fora deste sistema?

Existiria um direito à contratação de recebíveis fora desta plataforma? O estudo entende que sim, tendo em vista a autonomia para contratar. Desse modo, as instituições que operam fora da plataforma deixam de ser subsidiadas pela intervenção da Administração em uma pré-análise de riscos feita por agentes públicos, o que interfere na oferta de crédito, consistindo em vantagem competitiva das instituições que remuneram a SERPRO.

Inexiste tratamento diferenciado no Antecipagov vinculado ao PRONAMPE, política oficial de crédito para MPE. Pequenas empresas competem pelo crédito de igual modo com empresas de outros portes, inexistindo clareza na fase de pré-contratação.

A antecipação ocorre fora do desenho institucional de política pública de proteção ao microempreendedor. A forma como a operação é executada é seletiva, pois apenas quem detiver vantagem competitiva para vencer licitações ou for contratado por dispensas e inexigibilidades poderá antecipar os recebíveis.

Nesse modelo, o detentor da ata possui vantagem competitiva neste processo, pois quanto mais contratos firmados por meio de caronas, maior a possibilidade de antecipar créditos de contratos firmados.

Por meio do AntecipaGov, são compartilhadas informações sobre os fornecedores que possuem contratos vigentes com Governo Federal para instituições credenciadas. No entanto, contata-se a falta de publicidade sobre beneficiários, valores antecipados, remuneração da SERPRO, destinação de valores, órgãos que autorizaram, quais instituições, taxa praticada, custos e receitas de operacionalização da Plataforma pela SERPRO.

Quanto à transparência, deixam de ser divulgados dados quantitativos de compras com o uso do tratamento diferenciado entre aquelas que receberam a antecipação e publicadas as unidades gerenciadoras que autorizaram as contratações caronas.

O compartilhamento de dados estratégicos para instituições financeiras, cria vantagens para determinadas instituições financeiras. Faltam estudos sobre a modificação dos valores de propostas restaram majorados após a implantação do AntecipaGov.

Portanto, operações de antecipação de recebíveis são estimuladas pelo Estado, dentro do sistema de compras públicas, sem constituir política pública. Em contraste, a operação contribuiria com a sustentabilidade e apoio às MPEs, se fossem conferidas taxas diferenciadas e exclusividade de aplicação da operação para os estratos.

## 5 ESTUDOS DO TCU E CGU SOBRE O TRATAMENTO DIFERENCIADO EM LICITAÇÕES FEDERAIS

Este capítulo dimensiona o impacto financeiro do tratamento diferenciado em compras federais e expõe potencialidades para o programa, a partir do levantamento de relatoria de auditoria elaborado pela CGU.

Em 2020, o Congresso Nacional solicitou ao (TCU) estudo sobre o impacto do tratamento diferenciado para a Administração Pública, adotando dois métodos para apurar o impacto financeiro decorrente do tratamento diferenciado das MEs e EPPs: o primeiro, baseado no percentual de desconto entre o valor estimado e o valor contratado; o segundo parâmetro se fundamentou na comparação direta entre os preços obtidos na cota reservada para ME e EPP e na respectiva cota principal, que é aberta à disputa por empresas de qualquer porte (Brasil, 2020b).

De acordo com o primeiro método, o TCU estimou que a concessão dos benefícios dos tipos I e III geraram uma economia de aproximadamente 9% aos cofres federais, cerca de R\$ 9,3 bilhões.

Por outro lado, a segunda metodologia calculou a diferença entre o preço contratado global e o preço contratado global hipotético, ambos na cota reservada, caso adotado o preço unitário da cota principal, como resultado os preços na cota reservada foram, em média, 12% superiores aos da cota principal (Brasil, 2020b). É o que se verifica nas informações contidas na Tabela 1.

Tabela 1 – Perfil de dados sem tratamento diferenciado – Brasil – 2020

Contratações	Quantidade	Quantidade em %	Valor contratado (R\$)	Valor contratado Em %
Sem benefícios tipos I a III*	269.234	85,8097%	92.454.141.130,80	99,6331%
Com benefício tipo I	44.429	14,1603%	317.486.409,90	0,3421%
Com benefício tipo II	5	0,0016%	11.322.954,70	0,0122%
Com benefício tipo III	89	0,0284%	11.631.528,70	0,0125%
<b>TOTAL</b>	<b>313.757</b>	<b>100,0000%</b>	<b>92.794.582.024,10</b>	<b>100,0000%</b>

Fonte: Brasil (2020b).

99% de todas as licitações ocorreram sem exclusividade para MPE e sem subcontratação. As informações contidas na Tabela 2, demonstram a continuidade do cenário, de modo que o impacto econômico-financeiro do programa de ação voltado para microempresas em licitações representou menos de 1% do valor contratado, retificando o baixo impacto aos cofres da União.

Tabela 2 – Perfil dos dados após tratamento diferenciado – Brasil – 2020

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

Fonte: Brasil (2020b).

Contratos com o uso dos benefícios I e II somaram R\$ 302 milhões, o que representou 0,34% do valor total contratado. Em contraste, com R\$ 88,7 bilhões sem benefícios, evidenciando baixo impacto do programa, conforme informações contidas na Tabela 3 (Brasil, 2020b).

Tabela 3 – Grupo com benefícios I e III e grupo sem esses benefícios – Brasil – 2020

Tipo de contrato (Grupo)	Quantidade de Contratos	(A) Somatório dos valores globais estimados	(B) Somatório dos valores contratados	Desconto total obtido (A-B)	Desconto geral obtido em cada grupo, em percentual [ (A-B) / A]
Com benefícios tipos I e III	42.430	397.456.352,71	302.415.557,60	95.040.795,11	23,98%
Sem benefícios	251.800	104.292.976.561,52	88.737.077.008,70	15.555.899.552,82	14,9155773146854%

Fonte: Brasil (2020b).

Como se nota, predominam contratos da cota assumida, os relacionados a itens de licitação da cota reservada que, por não terem tido vencedores durante a disputa exclusiva entre as MEs e EPPs, foram adjudicados ao vencedor da cota principal, sem benefícios dos tipos I a III.

O estudo revelou que a Administração possui dificuldade de sistematizar informações para facilitar o processo decisório sobre o tratamento diferenciado (Brasil, 2020b). Dentre os apontamentos, as falhas de governança digital foram evidenciadas:

- a) Limitação 1 - Falha no registro, no Banco de Dados do Sias, da classificação dos 106 itens de participação aberta vinculados a itens de cota exclusiva (item 3.1 do anexo 2);

- b) Limitação 2 - Ausência de modificação da classificação, quanto ao benefício, dos itens de cota exclusiva que se convertem em cota assumida e inconsistência da classificação dos fornecedores quanto ao porte (item 3.2 do anexo 2);
- c) Limitação 3 - Ausência, na extração de dados, de informação quanto à quantidade autorizada/homologada utilizada no cálculo do preço global estimado (item 3.3 do anexo 2) (Brasil, 2020b).

Constatou-se falta de dados comparativos nas contratações decorrentes do tratamento diferenciado previsto no art. 48, I (exclusividade) e III (até 25% de bens divisíveis) e sem o uso de benefícios (Brasil, 2020b).

Em 2022, a Controladoria Geral da União (CGU) elaborou relatório sobre o tratamento diferenciado nas compras públicas realizadas pelo Poder Executivo Federal, em pregões eletrônicos, no período de 01/01/2020 a 31/12/2021 (Brasil, 2022a, p. 4).

O objetivo consistiu em saber se os órgãos e entidades integrantes do SISG aplicaram o tratamento diferenciado em pregões eletrônicos. E se MPE cumpriam requisitos dispostos na legislação. Objetivou, também, verificar se o Sistema Compras Governamentais do Governo Federal possui ferramentas que viabilizem a concessão do benefício diferenciado às MPE de forma eficiente.

A Secretaria de Gestão (Seges) do Ministério da Economia (ME), hoje Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) foi auditado (Brasil, 2022a, p. 8). Foram analisados pregões eletrônicos, dos 2020 e 2021.

A auditoria buscou itens para os quais houve fornecedor MPE aceito e indicação de algum tipo de tratamento diferenciado: (i) licitação exclusiva; (ii) cota reservada; (iii) subcontratação de serviços e (iv) desempate ficto (Brasil, 2022a, p. 8).

83,25% dos itens de pregões eletrônicos, ou seja, 413.715 de um total de 496.974, foram homologados para MPE. Esse quantitativo representou R\$ 12.523.049.896,25 do total de R\$ 59.633.918.802,63, ou seja, 21%, conforme informações contidas na Tabela 4 (Brasil, 2022a, p.10).

Tabela 4 – Panorama das compras por porte do vencedor – Brasil – 2022

<b>Porte</b>	<b>Total de itens</b>	<b>% itens</b>	<b>Preço total homologado R\$</b>	<b>%Total homologado</b>
MPE	413.715	83,25%	12.523.049.896,25	21%
Outros portes	83.259	16,75%	47.110.868.906,39	79%
Total Geral	496.974	100%	59.633.918.802,64	100%

Fonte: Brasil (2022a).

Nota-se que 16,75% dos itens correspondem à 79% do volume financeiro homologados, itens destinados às empresas de grande porte. Porém, o tratamento diferenciado incidiu em 5,48% dos pregões eletrônicos realizados pela Administração Pública, ou seja, R\$

3.268.994.954,34, de um total de R\$ 59.633.918.802,6, conforme informações contidas na Tabela 5 (Brasil, 2022a, p. 10).

Tabela 5 – Concessão e uso de benefícios – Brasil – 2020 e 2021

<b>Tipo</b>	<b>Total de itens</b>	<b>% de itens</b>	<b>Preço total homologado</b>	<b>% total homologado</b>
I – Participação Exclusiva	328.491	66,10%	1.738.970.090,43	2,92%
II- Subcontratação	14	0,00%	268.158.176,18	0,45%
Tipo III- Cota Reservada	182	0,04%	103.596.846,09	0,17%
Tipo IV – Desempate Ficto	1.821	0,37%	1.1158.269.841,64	1,94%
Subtotal com benefícios	330.508	66,50%	3.268.994.954,34	5,48%
Sem benefícios	166.466	33,5%	56.364.923.848,31	94,52%
<b>Total</b>	<b>496.974</b>	<b>100%</b>	<b>59.633.918.802,65</b>	<b>100%</b>

Fonte: Brasil (2022a).

MPE preferem concorrer sem usar o tratamento diferenciado e empresas de pequeno porte somam quase R\$ 700 milhões a mais em valor homologado em comparação às microempresas (Brasil, 2022a, p. 13).

Verificou-se descompasso geográfico entre concessão e aproveitamento dos benefícios, o que evidencia um risco potencial de que o tratamento diferenciado deixe de alcançar sua finalidade (Brasil, 2022a, p.19). Isso porque, 64% dos itens de compras com o uso dos benefícios, ocorreram em locais distintos da unidade compradora.

As Regiões Nordeste, Sudeste, Norte e Centro-Oeste são as que mais concedem o tratamento diferenciado às MPE, estando em uma relação de igualdade com taxas entre 21% e 25%. Apesar da Região Sul ter o maior quantitativo de MPE ativas, é a penúltima a conceder de forma proporcional os benefícios (Brasil, 2022a, p. 19). Por outro lado, quando se avaliou o valor homologado por região, o Norte é quem mais concede benefícios.

Quanto aos riscos de integridade, destacou-se a concessão de R\$ 249.487.410,70 em preços estimados às MPE enquadradas em vedações legais dispostas no artigo 3º, § 4º, da Lei Complementar nº 123/2006 (Brasil, 2022a, p. 19).

O estudo sugeriu que órgãos da administração direta, autárquica e fundacional do poder Executivo Federal sejam orientados a usarem dispensa de forma preferencial nas compras com valores até R\$ 50 mil. Afirmou que há mecanismo nos módulos de dispensa eletrônica e cotação eletrônica capaz de operacionalizar a operação (Brasil, 2022a, p. 16).

A CGU recomendou o aperfeiçoamento da política de benefícios quanto à diferenciação entre microempresas e empresas de pequeno porte, mediante implementação de mecanismos educativos e de suporte nos pregões e concretização de tratamento diferenciado adicional às ME, como renovar o lance quando do empate com uma EPP (Brasil, 2021a, p. 24).

O valor para licitação exclusiva está desatualizado, fator que limita o programa, pois se torna uma restrição ao invés de um incentivo de acesso ao mercado. Segundo a CGU, a atualização de R\$ 80.000,00, pelo IPCA, totalizaria R\$ 200.000,00, o que contribuiria com a eficiência da política pública (Brasil, 2022a).

Faltam sistemas para verificar o enquadramento do fornecedor nas referidas vedações legais em momento anterior à homologação do certame: falta marcador de cota reservada (benefício tipo III) nos pregões eletrônicos do tipo Sistema de Registro de Preços e funcionalidade para consideração do valor total do grupo para fins de concessão do benefício de licitação exclusiva (benefício tipo I) (Brasil, 2022a).

Além disso, notou-se ausência de funcionalidade de alerta quanto à necessidade de o desempate ocorrer na fase de julgamento e para comparar valores das cotas principal e reservada, uma vez que o Decreto nº 8.538/2015 exige a contratação pelo menor preço quando a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal (Brasil, 2022a).

O sistema de compras federais considera o limite de valor estimado por item, mesmo quando a aquisição é agrupada, desconsiderando a soma dos itens que são licitados em grupo para fins de estipulação do teto de licitação exclusiva (Brasil, 2022a).

A CGU recomendou ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos a implementação de ferramenta no sistema de compras, que possibilite a operacionalização da preferência de contratação de MPE, sediada local ou regionalmente, até o limite de 10% do melhor preço nos itens em que há previsão de benefícios, nos termos do art. 48, § 3º da LC 123/2006 e proposta de emenda visando alterar o valor limite da licitação exclusiva e uso obrigatório de dispensas de pequeno valor para esse segmento (Brasil, 2022a).

## **6 LEVANTAMENTO DE DADOS ACERCA DA PARTICIPAÇÃO DE MPE EM COMPRAS DO EXECUTIVO FEDERAL**

Neste capítulo, foram apresentados dados da participação MPE em compras do Executivo Federal cumprindo com o terceiro objetivo específico da pesquisa.

Por meio da análise de conteúdo em associação com a pesquisa documental elucidaram-se fatores que influenciam a participação das MPEs em licitações, sobretudo, por meio da investigação do padrão de consumo obtido, a partir de dados amostrais, em série histórica longa: 2011-2016, 2013 -2017, 2016- 2020 e 2020 -2023.

Como exposto, na seção 1.1, o método estatístico descritivo em associação ao da análise de conteúdo foi utilizado como instrumento de coleta de dados. Após a leitura flutuante, definição de objetivos e indicadores, foi selecionado o corpus.

Em seguida, foram codificados e categorizados os dados, reagrupando-os por categorias. O painel de compras, principal fonte de coleta de dados, apresenta siglas de SRP e SISPP para classificar a forma de consumo: registro de preços e compras imediatas.

Assim, após a extração dos dados brutos com linguagem restrita a agente de contratações, procedeu-se à codificação, tratamento e análises necessárias, objetivando tornar a informação mais acessível ao leitor, independente da área de atuação.

Desse modo, a análise documental permitiu passar de um documento primário (em bruto), para um documento secundário (representação do primeiro). A codificação, processo de transformação dos dados brutos de forma sistemática, segundo regras de enunciação, agregação e classificação, visando esclarecer sobre as características do material coletado (Bardin, 1977, p.42).

Para Bardin (1977, p. 103) “tratar o material é codificá-lo, ou seja, proceder à transformação que pode ser por recorte, agregação e enumeração e permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão, capaz de esclarecer o analista acerca das características do texto”.

A codificação auxiliou a análise do comportamento de consumo dos órgãos, que tiveram compras homologadas na plataforma de compras federais. Assim, foram categorizados dados sobre quantitativos de MPE cadastradas no painel de compras, distribuição geográfica, volume homologado por registro de preços, dispensa e inexigibilidade e principais compradores de agricultura familiar, alcançando o terceiro objetivo específico da pesquisa.

A coleta, análise e interpretação dos resultados deu-se em função de variáveis: registro de preços, aquisição imediata, quantidade de compras atribuídas às MPE, ano de compra, bem

como distribuição demográfica. Por fim, foi estabelecido como indicador o volume homologado, ao invés do valor estimado da contratação e total de processos de compras.

Essa categorização permitiu análises e identificação de padrões e tendências nos processos de contratação e aquisição descritos, a seguir.

Entre 2011 a 2016 foram homologados R\$ 309.433.086.266,58, conforme dados contidos na Tabela 6:

Tabela 6 – Volume homologado – Executivo Federal – Brasil – 2011–2016

Ano	Volume homologado
2011	38.827.910.131,97
2012	66.641.151.552,18
2013	51.473.912.941,65
2014	74.310.674.705,29
2015	43.834.809.799,68
2016	34.344.627.135,81

Fonte: Elaborada pela Autora desta dissertação desta dissertação, a partir de dados extraídos de Painel de Compras (Brasil, [s.d.]a)

80% dos processos de um total de 858.808, ou seja, 578.258 ocorreram por dispensa e 113.737 por inexigibilidade. Sendo R\$ 62.115.208.481,38 por inexigibilidade e R\$ 58.025.745.219,50 por dispensa, ou seja, 38% do volume total homologado (Brasil, [s.d.]a).

Durante a apresentação dos resultados, os termos compras imediatas e registro de preços foram usados em substituição às siglas SRP e SISPP, em observância à regra da codificação. Os dados constantes na Tabela 7, revelam o montante homologado pelo Executivo Federal, entre 2013-2017:

Tabela 7 – Volume homologado – Executivo Federal – Brasil – 2013–2017

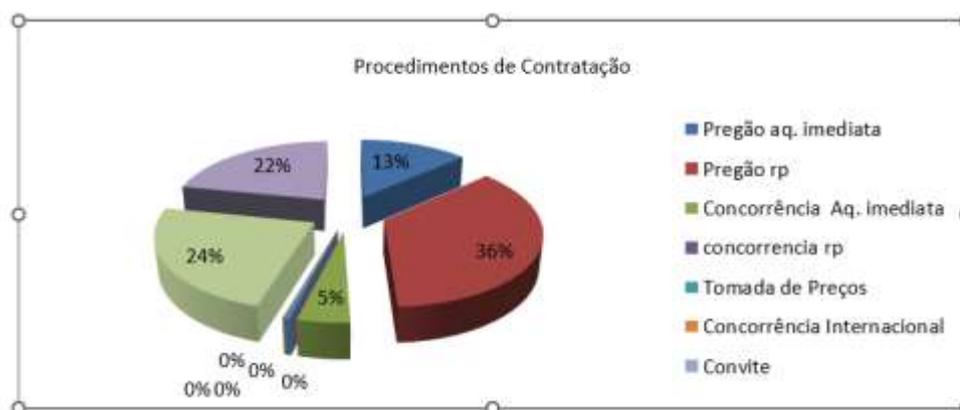
Forma de Aquisição	Valor
Pregão para entrega imediata	R\$ 35.370.436.255,08
Pregão para registro de preços	R\$ 95.069.557.964,88
Concorrência para registro de preços	R\$ 113.426.694,91
Concorrência para entrega imediata	R\$ 12.178.248.868,63
Tomada de Preços	R\$ 1.059.120.331,00
Concorrência Internacional	R\$ 182.376.414,70
Convite	R\$ 35.020.873,38
Concurso	R\$ 28.691.301,28
Inexigibilidade de Licitação	R\$ 62.687.501.773,32
Dispensa de Licitação	R\$ 57.612.534.701,38

Fonte: Elaborado pela Autora desta dissertação, a partir de Painel de Compras (Brasil ([s.d.]a).

Durante a série analisada, foram adquiridos R\$ 264.223.488.483,64 (duzentos e sessenta e quatro bilhões, duzentos e vinte e três milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e oitenta e três reais e sessenta e quatro centavos) (Brasil, [s.d.]a). 53,99% do montante foi para prestação de serviços e 46,01 % à aquisição de material.

As compras para fornecimento imediato, totalizaram R\$ 169.153.930.518,68, sendo 71% por dispensas e inexigibilidades, resultando em R\$ 120.300.036.474.70 (Brasil, [s.d.]a). Através do registro de preços foram homologados R\$ 95.182.984.659,79, destes R\$ 95.069.557.964,88 mediante pregão e R\$ 113.426.694,91 por concorrência (Brasil, [s.d.] a).

Gráfico 1 - Gráfico do Volume Total por procedimento – Brasil - 2013-2017



Fonte: Elaborado pela autora desta dissertação, a partir de dados extraídos de Brasil. [s.d.]a.

Durante a realização da Análise de Conteúdo, foram utilizados indicadores que nortearam a pesquisa quantitativa no Painel de Compras Governamentais. A quantidade de atas vigentes, mede a disponibilidade de opções de compra pré-negociadas para as entidades públicas (Brasil, 2022d).

Ministério da Saúde e Educação são os principais compradores por meio do procedimento de registro de preços. No período, adquiriram R\$ 176.988.595.423,71, sendo que o Ministério da Educação adquiriu R\$ 111.429.056.432,90 e o Ministério da Saúde R\$ 65.559.539.990.81, conforme informações contidas na Tabela 8 (Brasil, 2022d).

Tabela 8 – Principais compradores por registro de preços – Brasil – 2013–2018

Ministério	Órgão/entidade	Valor
Ministério da Educação	158417 - Ifes - Campus Serra	R\$ 29.192.608.922,13
Ministério da Saúde	250005 - Departamento de Logística em Saúde	R\$ 3.594.795.879,74
Ministério da Integração Nacional	530001 - Min - Departamento de Gestão Interna	R\$ 2.348.380.240,68

Ministério da Defesa 160069 - Comando Logístico R\$ 1.902.720.670,35

Fonte: Elaborado pela Autora desta dissertação, a partir de dados extraídos de Painel de Compras (Brasil, 2022d).

Entidades da Administração indireta, representaram 76% das compras do Ministério da Educação (R\$ 85.160.465.993,75/264.223.488.483, 64) (Brasil, 2022d). As modalidades extintas em 2021, convite e tomada de preços, desde 2016 apresentavam baixo volume, quando comparadas às compras por pregão, visando ao registro de preços, conforme informações contidas na Tabela 9.

Tabela 9 – Volume homologado compras federais – Brasil – 2016 –2020

	<b>Valor das Compras</b>
<b>Pregão (Valor total)</b>	<b>312.642.773.849,46</b>
Pregão - Compra Imediata	95.588.763.121,95
<b>Pregão para registro de preços</b>	<b>217.054.010.727,52</b>
Tomada de Preços	R\$ 1.494.712.404,92
Concorrência	R\$ 7.759.817.354,68
Concorrência aquisição imediata	7.632.247,631,97
Concorrência REGISTRO DE PREÇOS	127.569.722,71
Convite	R\$ 48.864.005,41
<b>Dispensa de Licitação</b>	<b>R\$ 82.126.935.456,53</b>
<b>Inexigibilidade</b>	<b>R\$ 78.313.294.263,59</b>
Concorrência Internacional	R\$ 220.493.510,17
Concurso	R\$ 6.158.518,81

Fonte: Elaborada pela Autora desta dissertação, a partir de dados extraídos de Painel de Compras (Brasil, 2022d).

Para compras por dispensa e inexigibilidade, MPE responderam por menos de R\$ 8 bilhões no período 2016-2020, conforme apresentação de informações contidas Tabela 10:

Tabela 10 – Volume homologado para ME-EPP – dispensa e inexigibilidade – Brasil - 2016–2020

<b>Tipo de exceção</b>	<b>Porte</b>	<b>Total homologado</b>
Dispensa de Licitação	Microempresa/EPP	R\$3.272.647.938,84
Inexigibilidade de Licitação	Microempresa	<b>R\$4.493.049.145,26</b>

Fonte: Elaborada pela Autora desta dissertação, a partir de dados extraídos de Brasil (2022d).

Foram homologados R\$ 19.749.370,693,31 em compras imediatas para MPE, conforme informações contidas na Tabela 11, preferência de compras com maior participação do que dispensa de licitação.

Tabela 11 – Pregão para compra imediata – Brasil – 2016–2020

Pregão	Microempresa/EPP	R\$19.749.370.693,31
<b>Pregão</b>	<b>Outros Portes</b>	<b>75.839.389.174,68</b>

Fonte: Elaborada pela Autora desta dissertação, a partir de dados extraídos de Painel de Compras (Brasil, 2022d).

As informações contidas na Tabela 12, expressam a participação do segmento MPE em compras por meio do pregão e para fornecimento imediato no período 2016-2020:

Tabela 12 – Pregão para compra imediata para MPE – Brasil – 2016–2020

<b>Ano</b>	<b>Porte</b>	<b>Valor homologado</b>
2016	Pequena Empresa	R\$ 1.910.184.521,18
2016	Microempresa	R\$ 1.105.855.252,68
2017	Pequena Empresa	R\$ 1.936.172.293,58
2017	Microempresa	R\$ 1.250.167.784,76
2018	Pequena Empresa	R\$ 2.326.818.712,82
2018	Microempresa	R\$ 1.333.071.094,90
2019	Pequena Empresa	R\$ 2.610.377.000,60
2019	Microempresa	R\$ 1.600.089.597,84
2020	Pequena Empresa	R\$ 3.492.769.180,94
2020	Microempresa	R\$ 2.183.865.254,01

Fonte: Elaborada pela Autora desta dissertação, a partir de dados extraídos de Painel de Compras (Brasil, 2022d).

Quando se comparou o volume atribuído para MPE, em relação a empresas de outros portes, notou-se diferença expressiva, conforme informações contidas na Tabela 13.

Tabela 13 – Pregão por Outros portes – compra imediata - Brasil – 2016–2020

<b>Ano</b>	<b>Valor homologado</b>
2016	R\$ 12.035.403.464,44
2017	R\$ 13.299.269.094,61
2018	R\$ 16.880.051.780,97
2019	R\$ 15.621.445.421,81
2020	R\$ 18.003.219.412,85

Fonte: Elaborada pela Autora desta dissertação, a partir de dados extraídos de Painel de Compras (Brasil, 2022d).

Um ano do volume homologado para outros portes, foi equivalente a três anos do total homologado para MPE. Durante a série temporal, foram atribuídos R\$ 217.181.580.450,23, para registro de preços, dos quais R\$ 88.438.019.694,63 foram destinados às MPEs.

Nesse procedimento, os pequenos negócios obtiveram 40,72% do valor total das compras homologadas (Brasil, 2022d). É o que se comprova nas informações contidas nas Tabelas 14 e 15:

Tabela 14 – Total homologado para MPE por registro de preços comum – Brasil –2016–2020

<b>Modalidade de compras</b>	<b>Valor das compras</b>
Pregão	R\$ 88.375.795.786,28
Concorrência	<b>R\$ 62.223.908,34</b>

Fonte: Brasil (2022d).

Tabela 15 – Total homologado por registro de preços para empresas de outros portes – Brasil – 2016–2020

<b>Modalidade de compras</b>	<b>Valor das compras</b>
<b>PREGÃO</b>	<b>128.678.214.941,23</b>
Concorrência	65.345.814,37

Fonte: Brasil (2022d).

Na modalidade concorrência, MPEs ficaram melhor posicionadas em relação às empresas de outros portes. No entanto, na modalidade pregão, para registro de preços, os maiores volumes foram atribuídos às empresas de outros portes, resultando em R\$ 128.743.560.755,60, 47.856 procedimentos, conforme informações contidas na Tabela 16:

Tabela 16 – Volume homologado para registro de preços outros portes por pregão – Brasil – 2016–2020

<b>Ano</b>	<b>Valor homologado</b>
2016	R\$ 25.678.241.686,48
2017	R\$ 21.247.179.734,00
2018	R\$ 28.603.892.122,15
2019	R\$ 22.549.537.347,43
2020	R\$ 30.599.364.051,16

Fonte: Brasil (2022d).

O padrão foi mantido, no que tange o consumo por dispensas e inexigibilidades. Apesar de MPE participar de 70% dos processos de compras, apresentaram o equivalente a 25% de volume contratado, R\$ 118.895.650.815,90 de um total de R\$ 482.613.049.363,58 (Brasil, 2022d). No período, R\$ 265.656.887.483,27 foram homologados para órgãos estaduais e municipais, enquanto R\$ 242.215.354.825,11 para órgãos federais.

Entre 2013 e 2018, foram homologados R\$ 293.368.321.816,55 (duzentos e noventa e três bilhões, trezentos e sessenta e oito milhões, trezentos e vinte um mil, oitocentos e dezesseis reais e cinquenta e cinco centavos), sendo, R\$ 730.572.508,23 para itens sustentáveis.

O registro de preços representou 40% das aquisições, ou seja, R\$ 102.213.493.760,45, modelo de fomento às caronas, conforme informações contidas na Tabela 17.

Tabela 17 – Volume total contratado por modalidade – Brasil – 2013–2018

<b>Modalidade</b>	<b>Valor das Compras</b>
Pregão	143.211.188.150,10
Concorrência	12.483.228.742,18
Tomada de Preços	1.117.941.522,16
Concorrência Internacional	189.655.802,59
Convite	36.744.114,53
Concurso	29.788.289,28
Dispensa de Licitação	68.388.401.892,73
Inexigibilidade de Licitação	67.911.373.302,99

Fonte: Elaborada pela Autora desta dissertação, a partir de dados extraídos de Painel de Compras (Brasil, 2022d).

Nessa série temporal, MPE participaram de 51,85% dos processos de compras e 25,70% do volume total homologado, ou seja, R\$ 75.397.610.220,50. As informações contidas na Tabela 18 evidenciaram decréscimo no valor das compras, para o segmento, a partir de 2014.

Tabela 18 – Participação anual de MPE em compras federais – Brasil – 2013–2018

<b>Ano</b>	<b>Número de processos</b>	<b>Valor das Compras</b>
2013	82.061	12.898.418.304,82
2014	73.735	38.030.600.718,30
2015	54.878	6.509.122.012,76
2016	55.976	6.620.992.251,94
2017	52.476	6.812.416.284,99
2018	35.246	4.526.060.647,70

Fonte: Elaborada pela Autora desta dissertação, a partir de dados extraídos de Painel de Compras (Brasil, 2022d).

As informações contidas na Tabela 19, revelaram a participação de MPE em exceções ao processo licitatório:

Tabela 19 – Total homologado para MPE – Brasil – 2013–2018

<b>Modalidade</b>	<b>Número de processos</b>	<b>Valor das Compras</b>
<b>PREGÃO</b>	120.755	<b><u>67.309.704.280,07</u></b>
Pregão – registro de Preços		<b>R\$58.464.340.005,48</b>
Pregão – compra Imediata		R\$8.845.364.274,59
Tomada de Preços	2.605	901.550.823,48
<b>CONCORRÊNCIA</b>	1.775	<b><u>3.542.146.295,75</u></b>
Concorrência -registro de preços		R\$80.847.433,76
Concorrência – compra imediata		R\$3.461.298.861,99
Convite	536	29.023.168,85
Concorrência Internacional	22	5.841.761,29
Concurso	12	6.111.942,28
<b>Total</b>		<b><u>71.794.378.271,72</u></b>

Fonte: Elaborada pela Autora desta dissertação, a partir de dados extraídos de Painel de Compras (Brasil, 2022d).

Assim, como no período anterior, MPE possuíam melhor desempenho na concorrência para registro de preços e tomadas de preços, modalidades de baixo impacto financeiro. Com a NLLC perderam o único mercado em que possuíam maior participação. As informações contidas na tabela 20, apresentaram a participação de MPE em dispensas e inexigibilidades, entre 2013-2018:

Tabela 20 – Total homologado por dispensa e inexigibilidade – MPE – Brasil – 2013–2018

<b>Tipo de exceção</b>	<b>Porte</b>	<b>Valor homologado</b>
Dispensa de Licitação	Microempresa	R\$1.262.436.049,06
Dispensa de Licitação	Pequena Empresa	R\$1.366.589.308,46
Inexigibilidade de Licitação	Microempresa	R\$457.783.340,68
Inexigibilidade de Licitação	Pequena Empresa	R\$516.423.250,58
	<b>Total</b>	<b><u>R\$3.603.231.948,78</u></b>

Fonte: Elaborada pela Autora desta dissertação, a partir de dados extraídos de Painel de Compras (Brasil, 2022d).

A participação detalhada, na modalidade pregão, para aquisição imediata e registro de preços e porte, está contemplada nas informações contidas na Tabela 21:

Tabela 21 – Volume estimado por Pregão – Brasil – 2013–2018

<b>Modalidade</b>	<b>Tipo de consumo</b>	<b>Porte</b>	<b>Total homologado</b>
Pregão	compra imediata	Microempresa	R\$ 3.674.847.236,54
Pregão	compra imediata	outros portes	R\$ 32.265.756.809,96
Pregão	compra imediata	pequena empresa	R\$ 5.170.517.038,05
Pregão	registro de preços	Microempresa	R\$ 40.378.448.319,40
Pregão	registro de preços	outros portes	R\$ 43.635.727.060,06
Pregão	registro de preços	pequena empresa	R\$ 18.085.891.686,08

Fonte: Elaborada pela Autora desta dissertação, a partir de dados extraídos de Painel de Compras (Brasil, 2022d).

Enquanto, o volume homologado para tomada de preços, concurso, convite e concorrência estão descritos nos dados constantes na Tabela 22:

Tabela 22 – Volume por forma de compra e porte de fornecedor – Brasil – 2013–2018

<b>Modalidade de Compras</b>	<b>Forma da Compra</b>	<b>Porte do Fornecedor</b>	<b>Valor da Compra</b>
Tomada de Preços	compra imediata	Microempresa	R\$ 245.661.516,94
Tomada de Preços	compra imediata	Outros Portes	R\$ 216.390.698,68
Tomada de Preços	compra imediata	Pequena Empresa	R\$ 655.889.306,54
Concorrência	compra imediata	Microempresa	R\$ 771.777.006,97
Concorrência	compra imediata	Outros Portes	R\$ 8.908.704.932,28
Concorrência	compra imediata	Pequena Empresa	R\$ 2.689.521.855,02
Concorrência	registro de preços	Microempresa	R\$ 24.429.700,62

<b>Modalidade de Compras</b>	<b>Forma da Compra</b>	<b>Porte do Fornecedor</b>	<b>Valor da Compra</b>
Concorrência	registro de preços	Outros Portes	R\$ 32.377.514,15
Concorrência	registro de preços	Pequena Empresa	R\$ 56.417.733,14
Convite	compra imediata	Microempresa	R\$ 13.315.550,27
Convite	compra imediata	Outros Portes	R\$ 7.720.945,68
Convite	compra imediata	Pequena Empresa	R\$ 15.707.618,58
Concorrência Internacional	compra imediata	Microempresa	R\$ 264.264,24
Concorrência Internacional	compra imediata	Outros Portes	R\$ 183.612.294,30
Concorrência Internacional	compra imediata	Pequena Empresa	R\$ 5.577.497,05
Concorrência Internacional	registro de preços	Outros Portes	R\$ 201.747,00
Concurso	compra imediata	Microempresa	R\$ 3.642.395,10
Concurso	compra imediata	Outros Portes	R\$ 23.676.347,00

Fonte: Elaborada pela Autora desta dissertação, a partir de dados extraídos de Painel de Compras (Brasil, 2022d).

MPE tinham mais contratos homologados por convite e tomada de preços, modalidades extintas com a NLLC. Entre 2019 e 2022, o volume homologado para empresas de outros portes dobrou, quando comparado com o montante obtido em 2019, conforme informações contidas na Tabela 23:

Tabela 23 – Registro de Preços por porte do fornecedor – Brasil – 2019–2022

<b>Ano</b>	<b>Porte</b>	<b>Valor homologado</b>
2019	Outros portes	R\$ 62.640.738.677,87
2019	Pequena empresa	R\$ 17.145.155.208,86
2019	Microempresa	R\$ 7.674.609.428,57
2020	Outros portes	R\$ 82.764.644.228,27
2020	Pequena empresa	R\$ 15.833.476.451,68
2020	Microempresa	R\$ 9.903.473.574,16
2021	Outros portes	R\$ 114.316.208.700,57
2021	Pequena empresa	R\$ 21.480.078.201,29
2021	Microempresa	R\$ 13.806.965.497,66
2022	Outros portes	R\$ 123.179.953.137,16
2022	Pequena empresa	R\$ 24.144.099.526,45
2022	Microempresa	R\$ 19.018.268.297,16

Fonte: Elaborada pela Autora desta dissertação, a partir de dados extraídos de Painel de Compras (Brasil, 2022d).

Nesta etapa, foram expostos dados atinentes à quantidade de fornecedores que participaram dos processos de compras em comparação com micro e pequenas empresas participantes, conforme dados de dezembro de 2020 a dezembro de 2021.

Foram formalizados 769.377 processos de compras, saldo empenhado R\$ 30.172.858.800,44 com a participação de 222.365 fornecedores, sendo 134.543 microempresas.

Em média, 50.000 novos entrantes do tipo MEI/ME/EPP/Equiparados/ Pessoa Física, ingressaram no portal de compras do Governo Federal, em 2022. Ademais, empresas de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e Minas Gerais possuem quase três vezes mais empreendimentos

cadastrados no portal de compras do que Curitiba, Salvador, Recife, Belém, Goiânia, conforme informações contidas na Tabela 24:

Tabela 24 - Fornecedores credenciados nacionais – Brasil – 2022

<b>Estado</b>	<b>Quantidade</b>
São Paulo	38 387
Rio de Janeiro	26 886
Brasília	23 869
Belo Horizonte	11978
Manaus	10518
Curitiba	10077
Fortaleza	8772
Porto Alegre	8481
Goiânia	7815
Salvador	7381
Recife	6763
Belém	6518
São Luiz	5359

Fonte: Elaborada pela Autora desta dissertação, a partir de dados extraídos de Painel de Compras (Brasil, 2022d).

Para o período 2018 e 2022, foram homologados R\$ 508.337.086.478,67, sendo R\$ 132.459.959.675,78 para MPE. Deste total, R\$ 241.524.732.360,71 por registro de preços e R\$ 266.347.509.947,67 para fornecimento imediato, sendo que dispensas e inexigibilidades representaram R\$ 146.051.951.860,45 (Brasil, 2022d).

Deste total, R\$ 375.877.071.746,22 para empresas de grande porte e compradores de órgãos federais, sendo que 307.319.339.956,21 foram adquirentes órgãos federais (Brasil, 2022d). No período, 65,08% de processos de compras há participação de MPE, porém quando se analisou o volume financeiro, estas empresas representaram 26,06% do montante total homologado.

Entre 2018 e 2022, Ministério da Saúde homologou R\$ 91.363.100.215,45, sendo R\$ 21.269.668,380,90 para registro de preços e R\$ 70.093, 432.934,55, sem licitação. Ministério da Educação, o Ministério da Defesa e o Ministério da Saúde permaneceram como os principais compradores por atas de registro de preços. No período, MPE asseguraram 37% deste montante de atas homologadas, ou seja, R\$ 16.966.267.278,88 (Brasil, 2022d).

Até 2022, havia 80.330 MPE de um total de 177.374 concorrentes. O volume de processos administrativos totalizou 754.030 autos, sendo 65,08% com a participação de MPE, todavia o volume financeiro correspondeu à 26,06% (Brasil, 2022d)

Entre 2019 e 2023, os fornecedores com maior número de empresas credenciadas obtiveram R\$ 16.966.267.278,88 em atas de registro de preços, informações contidas na Tabela 25:

Tabela 25 – Valor de atas vigentes por UF do Fornecedor EPP – Brasil – 2023

<b>UF do Fornecedor</b>	<b>Valor total de compras das atas vigentes</b>
SP	R\$ 4.176.388.156,59
MG	R\$ 1.886.028.366,38
RJ	R\$ 1.810.491.771,72
MA	R\$ 1.220.969.754,77
DF	R\$ 1.115.298.877,99
GO	R\$ 949.845.471,40
ES	R\$ 870.962.952,63
SC	R\$ 866.392.159,41
BA	R\$ 691.465.303,36
PR	R\$ 572.624.453,05
RS	R\$ 517.019.648,91
PE	R\$ 308.072.643,08

Fonte: Brasil (2022d).

As empresas de grande porte dominam o mercado de registro de preços e empresas de pequeno Porte do Sudeste, estão melhores posicionadas em relação às ME da região Nordeste.

São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul são os Estados que também dominam iniciativas do Inova Simples. No período 2021 até 2024 foram homologados R\$ 688.081.762.913,40, sendo que para MPE o total correspondeu à R\$ 169.125.749.984,79.

Quanto às concorrências internacionais, evidenciou-se baixa participação de MPE. Enquanto as grandes empresas obtiveram homologações de R\$ 183.612.294,30, apenas R\$ 5.577.497,05, corresponderam à MPE, o que ratifica a dificuldade de acesso ao mercado externo. Os dados quantitativos elucidaram o volume homologado por porte de fornecedor, entre 2019-2023, bem como os principais compradores de agricultura familiar, entre 2021-2023.

Constatou-se uma participação estimada em 0,08%, com 1972 participantes e seguinte composição: 86,1% para contratação imediata e 13,9% para registro de preços. Sendo serviço 49,9% e 50,1 % material, como se verifica nas informações contidas na Tabela 26:

Tabela 26 – Principais compradores de agricultura familiar - Brasil –2021–2023

<b>Órgão Superior</b>	<b>Quantidade de compras</b>
PRESIDENCIA DA REPÚBLICA – PRES	38.759
EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUARIA	6.196
JUSTICA ELEITORAL	6.167
JUSTICA FEDERAL	5.223
JUSTICA DO TRABALHO	5.005
MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO	3.177
DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO	1.217

Fonte: Elaborada pela Autora desta dissertação, a partir de dados extraídos de Painel de Compras (Brasil, 2022a).

Entre 2013 até 04/12/2015, foram empenhados R\$ 14 bilhões em registro de preços, sendo 14% (R\$ 2,1 bi) de participantes e 19% (R\$ 2,7 bi) de caronas. As informações contidas na Tabela 27, evidenciam o volume financeiro de caronas, entre 2012 -2016:

Tabela 27 - Volume Financeiro - Caronas em Atas Federais – Brasil – 2012–2016

<b>Ano</b>	<b>Volume</b>
2012	R\$2.776.301.974,85
2013	R\$1.660.908.829,62
2014	R\$2.541.959.966,35
2015	R\$2.379.073.940,55
2016	R\$3.119.067.234,17

Fonte: Elaborado pela Autora, a partir de pedido de informação.

Informações contidas na tabela 28, apresentaram a estrutura de agentes do mercado de compras federais, mensurando número de empresas cadastradas no painel de compras, até 2023.

Tabela 28 – Perfil dos fornecedores – Brasil – 2023

Fornecedores credenciados	645.048
Fornecedores nacionais credenciados	644.591
MPE/MEI/ Equiparados/ Pessoa Física	550.253
Outros portes	94.222
Fornecedores credenciados: MEI	54.435
Fornecedores equiparados	317
Fornecedores credenciados ME	267.224
Fornecedores credenciados EPP	109.261
Fornecedores credenciados internacionais	457
Fornecedores homologados	200.352.
Fornecedores homologados ME	100.468
MPE/MEI e Equiparados impedidos de licitar	69.996

Fonte: Brasil (2024b).

Apesar de 267.24 ME credenciadas, apenas 100.648 obtiveram compras homologadas. Por outro lado, 94.222 credenciados de outros portes, representam 50% dos fornecedores homologados.

Notou-se que MPE impedidas de licitar equivale ao total de aquisições homologadas, o que revela dificuldades de atuação, demandando novos estudos. As informações contidas na tabela 29, confirmam o padrão de predominância de grandes empresas como fornecedores do Governo Federal:

Tabela 29 – Valor homologado por porte de fornecedor – Brasil – 2021–2023

<b>ANO</b>	<b>ME (R\$)</b>	<b>EPP (R\$)</b>	<b>GRANDES EMPRESAS (R\$)</b>
2019	7.344.525.199,21	16.951.981.834,79	63.066.402.992,97
2020	9.385.589.012,15	15.800.500.290,84	83.307.521.982,70
2021	12.694.969.127,79	21.049.269.243,15	115.764.148.307,02
2022	16.796.500.792,87	23.218.494.109,71	125.488.85.055,47
2023	17.610.674.146,31	25.526.740.692,82	124.487.144.589,38

Fonte: Brasil (2024b).

Há quantidade menor de EPP, mas o volume atribuído ao estrato é superior ao destinados às microempresas, confirmando a dificuldade de produtividade destas na área de compras públicas.

## 6.1 RESULTADOS CONSOLIDADOS

O tratamento diferenciado conferido à Microempresa (ME), à Empresa de Pequeno Porte (EPP), Microempreendedor Individual (MEI) e figuras equiparadas decorre do Art. 179 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988. Tal política pública foi criada para estimular a competitividade destas empresas, através da simplificação de obrigações tributárias, previdenciárias, administrativas, creditícias, de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e de incentivo à participação em licitações.

A série histórica revelou que o volume homologado dobrou, saindo de 309 bilhões, em 2011, para o equivalente à 688 bilhões, em 2023. E apesar de 85% dos fornecedores credenciados no portal de compras federais serem MPEs e equiparadas, 75% do mercado é dominado por 15% das empresas de grande porte.

O quantitativo de microempresas tende a trazer a ideia de que são as grandes fornecedoras do governo. Contudo, são menos competitivas em todos os modelos de aquisições, sobretudo, nas dispensas e inexigibilidades.

Como exposto, ao longo dos períodos analisados, microempresas participaram de quase 70% das disputas, mas, os valores homologados representaram apenas 24% do total (Brasil, 2022d).

70% das compras imediatas ocorreram sem processo licitatório, através de modelos que asseguraram o pior desempenho para os estratos. Ademais, somente 0,08% de compras ocorreram com itens de agricultura familiar.

As análises qualitativas e quantitativas demonstraram desigualdade de acesso às oportunidades de disputa para empresas do Norte e Nordeste, com predominância de grupos de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro.

MPE dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Minas Gerais obtiveram maior quantidade de compras homologadas, nos últimos cinco anos. Estes entes abrem mais empresas e desenvolvem mais projetos no Inova Simples (Anexo H e Anexo I).

Segundo a CGU, 64% dos itens de compras com o uso dos benefícios ocorreram em locais distintos da unidade compradora. Ou seja, o conceito de desenvolvimento local, atrelado à identidade territorial no campo de compras públicas é mitigado em razão de disputas virtuais, com entregas em municípios diversos.

Por fim, entre 2020 e 2021, somente 5,8% do total homologado, por pregão, adotou o tratamento diferenciado. Considerando que mais de 90% da participação de MPE ocorre sem tratamento diferenciado, foram consolidadas situações-problema que atingem ao programa de ação:

- a) Editais que restringem o uso da política;
- b) Fóruns Permanentes desativados e portais com informações desatualizadas;
- c) Ausência de reserva de cotas para microempresas e empresas de pequeno porte em adesão às atas de registro de preços;
- d) Possibilidade de recebimento direto de pagamento como uma faculdade;
- e) Divergência de interpretações sobre os benefícios;
- f) Restrição dos benefícios por regulamentação local;
- g) Programa de antecipação de recebíveis sem priorizar MPE;
- h) Aplicação de taxas superiores no Antecipagov das praticadas para MPE, no PRONAMPE;
- i) Inviabilidade de instituir ordem de preferência de pagamento para as MEI, ME e EPP em Municípios por regulamento local, por ser matéria de competência da União.
- j) Fraude no uso do benefício;
- k) Falta adequação de sistemas relacionados aos pagamentos em subcontratação
- l) Ausência de funcionalidades em sistemas destinados às MPE;
- m) Falhas de governança digital voltada ao tratamento diferenciado;
- n) Assimetria de informações sobre o tratamento diferenciado em ambiente de compras;

- o) Desatualização de cartilhas para microempreendedores em portais de compras (Anexo G);
- p) Falta de ampla comunicação sobre benefícios em licitações e deixar de reconhecer a heterogeneidade entre o setor de MPE, na execução do tratamento diferenciado.
- q) Desequilíbrio entre a incentivos ao mercado, em detrimento de processos, modelos que estimulem a inclusão social dos pequenos negócios.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa atendeu ao objetivo geral ao expor limites e potencialidades da governança e modelos de compras para eficiência do tratamento diferenciado em licitações. Estruturada em sete capítulos, apresentou na introdução, métodos e técnicas para coleta de dados, adotando a Análise de Conteúdo, conforme objetivos específicos descritos no estudo.

Além disso, utilizou métodos estatísticos descritivos, sem inferências, com coleta de dados por meio de pesquisa documental. Para atender ao primeiro objetivo específico, foram selecionados Acórdãos de Tribunais de Contas, atas dos fóruns permanentes de microempresas.

O capítulo 2 apresentou referencial teórico sobre políticas públicas, com exemplos dos programas específicos voltados às microempresas. A seção 2.2 expôs a base normativa do programa: Lei Complementar 123/2006, público-alvo, instâncias de gestão, desenho jurídico-institucional do programa em licitações e intervenções de agentes não governamentais na execução da política.

Foram caracterizados os incentivos de licitação exclusiva para itens de até 80 mil reais (art. 48, I, LC 123 c/c Art. 6º, Decreto Federal 8.538/15), Tipo II: possibilidade de Subcontratação (art. 48, II, LC 123 c/c Art. 7º, Decreto Federal n.º 8.538/2015), Tipo III-Cota reservada (art. 48, III, LC 123 c/c Art. 8º, Decreto Federal 8.538/15) Direito de preferência em caso de empate ficto (artigos 44 e 45, LC 123/06), margem de preferência de até 10% para MEs e EPPs-Margem de preferência: Art. 48, § 3º, Regularização fiscal e trabalhista diferida.

A seção 2.3 discorreu sobre a atuação do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e iniciativas institucionais desenvolvidas por órgãos de controle externo.

Foram percebidas falhas de governança digital voltadas à gestão do tratamento diferenciado, consistentes em incentivos à não exclusividade: inexistência de link sobre fóruns regionais no site do Fórum nacional e faltam documentos de atas ordinárias.

Quanto às potencialidades, expôs iniciativas do SEBRAE, ATRICON, órgãos de controle externo que incentivam a política pública por meio de acordos de cooperação técnica.

No Paraná, o poder de compra da Administração Municipal é utilizado para estimular cadeias produtivas e desenvolvimento de processos, procedimentos, atividades e monitoramento de planos de ação direcionados ao alcance do tratamento diferenciado em âmbito local.

Como exposto, na Região Metropolitana de Curitiba, promove ações que visam a promover a participação de pequenos negócios em âmbito local e regional e mediante

proposições de metas mínimas aos municípios para aquisição de pequenos negócios, ou seja, criação de um ambiente favorável à implantação e implementação do programa de ação.

No capítulo 3, discuti a dimensão internacional das compras governamentais, demonstrando impactos da globalização e exigências de boas práticas de governança, expressa por acordos internacionais, a exemplo do GPA e medidas de tratamento diferenciado.

As licitações públicas já estão submetidas às regras de governança estabelecidas em acordos comerciais para atender investidores e fluxos financeiros, numa lógica de racionalidade neoliberal. Desse modo, acordos de compras expressam o exercício de poder das transnacionais e pode atingir a indústria nacional brasileira e as políticas sociais.

O capítulo 4 tratou das principais práticas de contratações: registro de preços comum e registro de preços para programas de governo e caronas, remanejamento de atas e antecipação de recebíveis.

Durante o estudo, notou-se que o núcleo de sentido do programa, qual seja, promover o desenvolvimento territorial inclusivo, contribuir com a inovação e com o desempenho eficiente de outras políticas públicas possui limites para a sua eficácia, sobretudo em razão de desencaixe entre os benefícios traçados em licitações e o atual ambiente de negócios.

A pesquisa revelou que o conjunto de benefícios deixa de cumprir função emancipatória e desenvolvimento sustentável. Isso se deve, porque o tratamento diferenciado foi construído para licitações e dispensas de pequeno valor, apenas de forma preferencial.

Por outro lado, o ambiente negocial é constituído pelo mercado de atas, antecipação de recebíveis, de plataformas para integração e pelo predomínio de dispensas e inexigibilidades para compras imediatas, práticas que deixam de assegurar a execução do programa de ação.

Inexiste limite para carona direcionada ao fornecedor de determinado produto ou serviço e exigência de tratamento diferenciado para balizar a escolha do agente público.

Empresas que “vendem as atas”, são capazes de viabilizar tais documentos em dimensões eficientes e com isso incrementar a rentabilidade, pois são escolhidos sem transparência, favorecendo empresas que detiverem vantagens competitivas, a exemplo, de custo de transporte.

A carona em registro de preços, poderia ser mecanismo exclusivo para MPE, desde que houvesse transparência nos procedimentos de escolha. Se cada adesão fosse a reprodução da licitação e se o tratamento diferenciado dirigisse a compra, MPE deveria ser priorizada, antes de qualquer grande empresa, nas escolhas das atas.

Outro limite ao programa é o modelo de compras por registro de preços nacional, que pode gerar falhas de mercado, ao regionalizar locais de fornecimento, sem estudos financeiros

que comprovem que a agregação de determinadas áreas de fornecimento gera eficiência para a execução da política pública e para o desenvolvimento inclusivo dos pequenos negócios, que possuem dificuldades competitivas, para atuar nesse mercado, que exige potencialidade logística e capacidade produtiva.

Isso porque, a configuração regulatória do modelo de registro de preços nacional exige entrega em vários locais e o vulto das contratações aponta para uma maior dificuldade de pequenas empresas nesse ambiente negocial.

O setor é dominado por transnacionais e empresas de grande porte, que possuem garantido o pagamento por transferências federais e potencialidade de fornecer para vários municípios, a partir de uma licitação, detendo maior capacidade logística.

Como demonstrado, microempresas tiveram a menor participação e performance em dispensas de licitação, em todas as séries históricas apresentadas. Porém, para intensificar processos de exclusão de pequenos negócios, a nova lei de licitações admitiu registro de preços por meio de dispensa de licitação, associando um modelo de planejamento com outro fundado em urgência, sem fomentar a política pública.

A NLLC, também, limitou o tratamento diferenciado, quando permitiu caronas ilimitadas em programas administrados pelo Ministério da Saúde, principal comprador do Governo.

Durante a pesquisa, constataram-se incentivos voltados à financeirização dos contratos, seja por indução legal, tecnologia, pessoal, recursos, editais, credenciando bancos específicos, fornecimento de dados estratégicos para instituições financeiras subsidiarem a análise de riscos para fins de concessão do recurso ao fornecedor sem assegurar tratamento diferenciado.

Além disso, a aplicação da política é decidida, caso a caso, sendo, em determinados contextos, um risco de contratação para o gestor, que pode ser responsabilizado por contratações antieconômicas.

O conjunto de “benefícios” em licitações pode gerar incômodo, risco de impugnação ao edital e ainda certames desertos ou fracassados, fatores que desincentivam a aplicação do programa. Embora o programa tenha sido criado para eliminar barreiras e obstáculos que inibem o acesso igualitário de MPE ao mercado de compras públicas, de modo paradoxal, o tratamento diferenciado é antagonista do seu núcleo de sentido.

O emaranhado de normas, regulamentos, leis e a falta de ferramentas de pesquisa inibem o alcance do programa. Além disso, riscos de aplicação são fatores desestimulantes para agentes de contratações, o que contribuiu com a baixa aplicação da política pública. Inclusive, interpretações conflitantes dos benefícios, podem contribuir com esse cenário.

A política pública de acesso ao mercado de compras governamentais, é incapaz de proporcionar competitividade para microempresas, estrato menos produtivo. Isso ocorre, porque está, em grande medida, dissociada das atuais configurações de negócios, que se caracteriza por aquisições por dispensas, inexigibilidades, caronas, antecipação de recebíveis, dentre outras.

No quinto capítulo, consolidou as análises dos estudos promovidos pelo TCU e CGU sobre a aplicação e impacto financeiro da política pública em pregões realizados por meio da plataforma de compras do Governo Federal. A avaliação econômico-financeira do programa pelo Tribunal de Contas da União demonstrou que esta política tem baixo impacto aos cofres da União, quando expôs que 0,34% do valor total foi homologado para MPE.

As possíveis razões para o baixo impacto do tratamento diferenciado conferido às microempresas e empresas de pequeno porte em licitações estão associadas às novas configurações do ambiente competitivo, preferências de consumo por dispensa e inexigibilidade, falhas de implementação do programa e necessidade de reavaliação da base normativa.

Exigir que sejam localizadas três microempresas, sediadas no local, tal fator está dissociado das novas conformações de competição, estabelecidas em ambientes virtuais. Durante a realização da Análise de Conteúdo, levantou indicadores, que nortearam o estudo na busca das informações contidas no Painel de Compras, facilitando as análises e interpretações dos dados brutos, dentre eles total homologado para microempresas.

Desse modo, o capítulo 6 respondeu ao terceiro objetivo específico, mensurando o volume homologado nos períodos 2011-2016; 2013/2017; 2016/2020 e 2019-2023, por tipo de consumo (registro de preços, dispensa e inexigibilidade). Por meio da análise de conteúdo, foi possível compreender dados qualitativos e quantitativos, sistematizando e compreender padrões de consumo do Governo Federal.

Outro aspecto percebido com o estudo é que preferências de consumo incentivam a não exclusividade de microempresas, tendo em vista o predomínio de dispensas e inexigibilidades em compras imediatas e estímulos à financeirização de contratos administrativos e caronas em registros de preços, sem ressalvas ao tratamento diferenciado.

Diante do desencaixe entre os benefícios traçados pela base normativa e o atual ambiente de negócios, os resultados ratificaram a insuficiência da política pública de acesso ao mercado de compras governamentais. Faltam vantagens competitivas às MPE e sobram desigualdades estruturais relacionadas às condições competitivas. Os “benefícios fictos” deixam pequenos negócios desprotegidos.

Quando a política é afastada por ser desvantajosa, ou porque o gestor deixou de estruturar sistemas para localizar MPE, qual a compensação para as microempresas? Nenhuma.

Algumas sugestões são apresentadas, a partir dos achados dessa pesquisa: assegurar compensação às MPE, quando excluídas de registro de preços nacionais, caronas nacionais.

A governança nas aquisições deve ser capaz de equilibrar equação financeira, incentivos aos mercados com objetivos sociais, alinhados às políticas públicas, incluindo projetos de inovação em sistemas e adequação de cadastros existentes, para identificar as microempresas e empresas de pequeno porte e estratégias voltadas à construção de vantagem competitiva, capacitação empresarial e arranjos produtivos locais.

Os resultados, também, evidenciaram falhas na governança digital que comprometem a eficácia da política pública. Por meio da análise documental, notou-se ausência de procedimentos e fluxos informacionais voltados ao programa de ação, no Portal de Compras Governamental e cartilhas desatualizadas, inclusive, com os novos modelos de contratações.

Apesar das ferramentas interativas do Painel de Compras, o módulo de registro de preço/SRP deixa de apresentar o volume de caronas concedidas, no Painel de Compras do Governo Federal. Além disso, sequer há a apresentação de volumes homologados, por estratos.

Ou seja, MPE continua sendo tratada como um segmento, inexistindo funcionalidade para mensurar compras por modalidade e tipo de contratação para MEI, assim como volume contatado com o uso do tratamento diferenciado e compras com itens sustentáveis.

Há necessidade de transparência quanto ao tratamento diferenciado em portais de compras, sobretudo, em relação às instâncias de gestão. O poder de compras pode influenciar o desenvolvimento de cadeias produtivas para inserção de MPE, em linhas de fornecimento que atendam à Administração, através de estratégias de vantagem fiscal.

A política pública depende de capacidade governativa e estratégias direcionadas ao empreendedorismo e particularidades dentro do grupo de microempresas, ou seja, estabelecer infraestruturas adequadas que estimulem condições equitativas nos modelos de contratações. Sugere-se, exclusividade de caronas em registro de preços para microempresas, condicionada à ampla transparência.

Evidencia-se a necessidade de processos inclusivos de gestão de compras e potencialidades de redes institucionais. A licitação tornou-se meio para o alcance de novos mercados, em detrimento da função social, enquanto o tratamento diferenciado, boa intenção constitucional. Ao compreender as novas conformações do ambiente de negócios, expresso por modelos e práticas de compras que incentivam antecipação de créditos e caronas, verificou-se a necessidade de revisão da política pública.

Faltam estudos sobre heterogeneidade demográfica, econômica e de gênero dos empreendedores que atuam em licitações. Assim, sugerem-se futuras investigações para um programa diferenciado em contratações:

- a) Como adequar o tratamento diferenciado às preferências de consumo (dispensas, inexigibilidades, caronas, credenciamentos)?
- b) Como subsídios em inovações tecnológicas, voltadas ao desenvolvimento de bens e serviços exclusivos podem tornar as microempresas competitivas?
- c) Como programas de capacitação digital podem contribuir com a vantagem competitiva em compras governamentais.
- d) Governança digital nas licitações: como a inteligência artificial e automação podem promover inovações nos processos de contratações?
- e) Como inteligência artificial pode ajudar a localizar microempresas pela Administração Pública?
- f) Estudo de melhores práticas e modelos regulatórios de tratamento diferenciado por regiões;
- g) Relação entre atividades econômicas de microempresas e classificação de bens e serviços promovidos por MPE.
- h) Fundo de compensação voltados ao estímulo à inovação em linhas específicas para fornecimento ao governo;
- i) Políticas específicas para promover a participação de empresas pertencentes a grupos minoritários e mulheres e arranjos produtivos destinados a microempresas para o mercado de licitações;
- j) Potencialidades entre acesso ao mercado internacional de compras públicas a partir de arranjos produtivos locais e incentivos fiscais e,
- k) Estabelecer relações entre inovações tecnológicas integradas às políticas de tratamento diferenciado, aumentando a participação e a competitividade das microempresas em compras nacionais e internacionais.

A melhoria regulatória é um dos princípios de governança pública. Espera-se a construção de um programa diferenciado em contratações, que possibilite a distribuição equitativa de recursos, proporcionando ambientes de negócios favoráveis e que contribuam com a sustentabilidade socioeconômica das microempresas, enquanto direito ao desenvolvimento territorial inclusivo.

## REFERÊNCIAS

ABNT – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO 31000. **Gestão de riscos. Princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro, nov. 2009.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, Brasília, n. 10, 1997.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez & escolha**: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

AGÊNCIA CURITIBA. **Empreendedora curitibana**. Curitiba, [2024]. Disponível em: <http://www.agenciacuritiba.com.br/programas/empreendedora-curitibana/>. Acesso em: 16 mar. 2024.

ATRICON - ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Resolução Atricon 09/2014**. Diretrizes de controle externo ATRICON 3207/2014: Os tribunais de contas e o desenvolvimento local: controle do tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas Disponível em: [https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ANEXOUNICO\\_RESOLUCAOATRICON\\_09.pdf](https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ANEXOUNICO_RESOLUCAOATRICON_09.pdf). Acesso em: 18 dez. 2023.

BAHIA. Ministério Público. **Resposta a impugnação a edital de licitação pregão eletrônico nº 17/2021. Decisão Nº 008/2021**. Salvador: MPBA, 2021. Disponível em: [https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/licitacoes/2021/pe\\_17\\_2021\\_decisao\\_impugnacao\\_tk\\_assinada.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/licitacoes/2021/pe_17_2021_decisao_impugnacao_tk_assinada.pdf) Acesso em: 03 jan. 2024.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, v. 49, p. 57-77, 2006. Disponível em: [https://digitalis-dsp.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX\\_Artigo2.pdf](https://digitalis-dsp.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf). Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **PRC-JL-01-2020 – Processo Administrativo n. 01200.004711/2014-73**. Interessada: Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Assunto: Cessão de crédito decorrente de contrato administrativo. Parecer nº JL - 01, de 18 de maio de 2020c. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**, ed. 100, seção 1, p. 107, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-JL-01-2020.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-JL-01-2020.htm). Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. **Guia nacional de contratações sustentáveis**. 4. ed. Brasília, DF: AGU, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/AGUGuiaNacionaldeContrataesSustentveis4edio.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. **AntecipaGov**: perguntas e respostas. Brasília, DF, 2021e. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/antecipagov/midia/perguntas-e-respostas-antecipagov.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **RIC 1629/2023 de 7 de junho de 2023**. Requer informações adicionais ao Ministro das Relações Exteriores, Sr. Mauro Vieira, sobre a comunicação de retirada da oferta Brasileira de acesso a mercados apresentada pelo país no processo de adesão ao Acordo de Contratações Governamentais (GPA) da Organização Mundial do Comércio (OMC). Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2368330>. Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei Complementar nº 137, de 2019**. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, para dispor sobre a cédula de crédito microempresarial. Brasília, DF, 2019c. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/plp-137-2019>. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. **Conheça o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE)**. Gov.br, 16 nov. 2020e. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/credito/pronampe>. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). **Relatório de Avaliação sobre o tratamento diferenciado concedido a ME/EPP em compras públicas**. Órgão: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos Unidade Auditada: Secretaria de Gestão e Inovação Município/UF. Brasília/DF, 2022a. Disponível em: [https://static.poder360.com.br/2023/07/Relatorio-final\\_ajustes\\_publicacao\\_06\\_06.pdf](https://static.poder360.com.br/2023/07/Relatorio-final_ajustes_publicacao_06_06.pdf). Acesso em: 14 out. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019**. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41324/1/Portaria\\_CGU\\_57\\_2019.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41324/1/Portaria_CGU_57_2019.pdf). Acesso em: 03 jul. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria n. 1.163, de 20 de março de 2019**. Institui a estrutura de governança relativa à Gestão de Riscos e ao Programa de Integridade da CGU. Brasília, DF, 2019b. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/1735>. Acesso em: 01 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001.** Regulamenta o sistema de Registro de Preços no art. 15 da Lei 8666, de 21 de junho de 1993 e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3931htm.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3931htm.htm). Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002.** Altera dispositivos do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4342.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4342.htm). Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.** Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 2013a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm). Acesso em: 14 ago. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015.** Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. (Redação dada pelo Decreto nº 10273, de 2020). Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8538.htm). Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.273, de 13 de março de 2020.** Altera o Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, para adequá-lo ao disposto no art. 34 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007, e estender o tratamento diferenciado para consórcios formados por microempresas e empresas de pequeno porte. Brasília, DF: Presidência da República, 2020h. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10273.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10273.htm). Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020,** instituiu a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (EFD 2020-2031). Brasília, DF: Presidência da República, 2020g. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10531.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10531.htm). Acesso em: 08 jun. 2023. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.162, de 4 de agosto de 2022.** Disciplina o programa caminho da escola. Brasília, DF: Presidência da República, 2022f. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11162.htm#art12](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11162.htm#art12). Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023.** Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11462.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11462.htm). Acesso em: 18 dez. 2023b.

BRASIL **Decreto nº 11.725, 4 de outubro de 2023.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2023c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11725.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11725.htm). Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. **Inova Simples.** Brasília, DF, 16 out. 2023f. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/inova-simples>. Acesso em: 02 mar.2023.

BRASIL. **Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984.** Estabelece Normas Integrantes do Estatuto da Microempresa, relativas ao Tratamento Diferenciado, Simplificado e Favorecido, nos Campos Administrativo, Tributário, Previdenciário, Trabalhista, Creditício e de Desenvolvimento Empresarial. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7256.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7256.htm). Acesso em: 14 abr.2023.

BRASIL. **Lei nº 8.864, de 28 de março de 1994.** Estabelece normas para as microempresas (ME), e Empresas de Pequeno Porte (EPP), relativas ao tratamento diferenciado e simplificado, nos campos administrativo, fiscal, previdenciário, trabalhista; creditício e de desenvolvimento empresarial (art. 179 da Constituição Federal). Revogada. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8864.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8864.htm). Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF, 2013c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 02 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.660, de 23 de agosto de 2023.** Altera o art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir grupos formais e informais de mulheres da agricultura familiar entre aqueles com prioridade na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e para estabelecer que pelo menos 50% (cinquenta

por cento) da venda da família será feita no nome da mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2023d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14660.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14660.htm). Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm). Acesso em: 03 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014**. Altera a Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis n. 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp147.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp147.htm). Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual de Integração: AntecipaGov - Plataforma de Antecipação de Recebíveis do Governo Federal**. Brasília, DF, 2021c. Disponível em: [https://apicenter.estaleiro.serpro.gov.br/documentacao/api-antecipa-gov/pt/manual\\_integracao\\_api/](https://apicenter.estaleiro.serpro.gov.br/documentacao/api-antecipa-gov/pt/manual_integracao_api/) Acesso em: 1 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Painel de compras**. Brasília, DF, [s.d.]a. Disponível em: <http://paineldecopras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=paineldecopras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd04&anonymous=true>. Acesso em: 03 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Painel de Compras**. Brasília, DF, 2022d. Disponível em: <http://paineldecopras.economia.gov.br/licitacao-sessao>. Acesso em: 01 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Painel de Compras**. Brasília, DF, 2024a. Disponível em: <http://paineldecopras.economia.gov.br/licitacao-sessao>. Acesso em: 16 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portal de Compras do Governo Federal**. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br>. Acesso em: 03 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Política Nacional de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas**. Brasília, DF, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/Fórum-permanente/politica-nacional-1>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.816, de 16 de janeiro de 2024. **Altera a Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023**, para criar o Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasil2024d. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria Conjunta Secint /RFB nº 76, de 09 de setembro de 2022**. Disciplina os Regimes Aduaneiros Especiais de Drawback Suspensão e Isenção. Brasília, DF, 2023e. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=126078>. Acesso em: 11 fev. 2023.

BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal**. AntecipaGov, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/antecipagov>. Acesso em: 01 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretária de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. **Instrução Normativa nº 53, de 8 de julho de 2020** (Atualizada). Dispõe sobre as regras e os procedimentos para operação de crédito garantida por cessão fiduciária dos direitos de créditos decorrentes de contratos administrativos, realizadas entre o fornecedor e instituição financeira, por meio do Portal de Crédito digital, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2020d. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-53-de-8-de-julho-de-2020>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. **Portaria SEGES/ME nº 8.678**, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Painel de Fornecedores Nacionais e Internacionais. **Portal de Compras do Governo Federal**. 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/cidadao/Fornecedores%20Nacionais%20e%20Internacionais>. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Empresas e negócios. **Gov.br**. [s.d.]. Disponível em: [https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/credito/copy2\\_of\\_credmei-credmpe](https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/credito/copy2_of_credmei-credmpe). Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Fórum Permanente de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**. Relatório Anual 2018. Brasília, DF. 2019e. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/Fórum-permanente/publicacoes/relatorios/relatorio-anual-2018>. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Fórum Permanente de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**. Reunião do Comitê Temático: CT2 – acesso à mercados 17/04/2019. 2019d. Brasília, DF. Disponível em: <http://Fórumpermanente.gov.br/index.php/ct2-atas>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 108 de 2021**. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para permitir o enquadramento como Microempreendedor Individual (MEI) pessoa com receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais), bem como para possibilitar que o MEI possa contratar até dois empregados, 2021d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2365139>. Acesso em: 18 fev. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 125 de 2023**. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, a Lei nº 12.592, de 18 de janeiro de 2012, a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, e dá outras providências. Altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996,

criando o “SIMPLES TRABALHISTA”. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2365139>. Acesso em: 18 fev. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 234 de 2020**. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para estimular o uso estratégico das compras públicas para fomentar as atividades de microempresas e de empresas de pequeno porte. Brasília, DF: Senado Federal, 2020f. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144668>. Acesso em: 19 fev. 2024.

BRASIL. Secretaria de Comércio Exterior. **Análise da Adesão Brasileira**. 2020a.. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-sececx/serie-acordos-comerciais/arquivos/gpa-analise-adesao.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1487/2007 – Plenário**. Relator Ministro Valmir Campelo. Sessão de 01/08/2007. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201487%252F2007%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2479/2009 – Plenário**. Relator Marcos Bem-querer. Processo 008.408/2009-0. Tipo de processo representação (repr). Data da sessão. 21/10/2009. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1138677/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1138677/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 298/2011 – Plenário**. Relator José Mucio Monteiro. PROCESSO 002.328/2010-0. Data da sessão 09/02/2011a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/298%252F2011/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0.2011a> Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 970/2011 – Plenário**. Relator Augusto Sherman. Processo 021.000/2010-7. Data de sessão 13/04/2011b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/970%252F2011/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1233/2012 – Plenário**. Relator. Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 23/05/2012. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1233%252F2012/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0> Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1717/2012 – Plenário**. Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Data da sessão: 04/07/2012. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o>

%25201.717%252F2012%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2510/2012 – Plenário**. Relator Valmir Campelo. Processo 013.038/2011-7. Data de sessão. 19/09/2012. Brasília, DF, 2012c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2510%252F2012/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1592/2013 – Plenário**. Relator Ministro Valmir Campelo. Sessão de 26/06/2013. Brasília, DF, 2013b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201.592%252F2013%2520/%2520/DTR ELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/17> Acesso em: 16 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 330/2015 – Plenário**. Relator Ministro Vital do Rego. Data da sessão: 04/03/2015. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520330%252F2015%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2622/2015 – Plenário**. Relator Augusto Nardes. Data da sessão: 21/10/2015. Brasília, DF, 2015c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2622%252F2015%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 7243/2015 – Plenário**. Relator André de Carvalho. Data da sessão: 15/08/2017. Brasília, DF, 2017d. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n%25C2%25BA%25207.243%252F2015%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1>. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1823/2017 – Plenário**. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Data da sessão: 23/08/2017. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1823%252F2017%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0> Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1893/2017 – Plenário**. Relator Ministro Bruno Dantas. Data da sessão: 30/08/2017. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201.893%252F2017%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/19> Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 420/2018 – Plenário**. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Data da sessão: 07/03/2018. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520420%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0> Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1819/2018 – Plenário**. | Relator: Walton Alencar Rodrigues. Publicado: Boletim de Jurisprudência nº 231 de 27/08/2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201819%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0> Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 892/2020 – Plenário**. Relator Ministro Weder de Oliveira. Data da sessão: 08/04/2020. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520892%252F2020/%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0> Acesso em: 17 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Gabinete da Ministra-Corregedora Ana Arraes; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SEPLAN), Brasília, DF 2020i. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 21 out. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter Kevin. (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998. p.21-38. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/papers/1998/98-GestaoDoSetorPublico-Estrategia&Estrutura.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. *In*: SMANIO, Gian Paolo Poio; BERTOLIN, Patrícia Tuma; BRASIL, Patrícia Cristina (org.). **O direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015. p. 7-11.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443/449>. Acesso em: 07 set. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. *In*: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; Mouallem, Pedro Salomon B. (org.) **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313-340. Disponível em: <https://doi.org/10.5151/9788580392821-12>. Acesso em: 27 fev. 2024.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Brasília, DF: Ipea, 2017. (Textos para Discussão, 2319). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8027>. Acesso em: 27 fev. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 27 fev. 2024.

CLARO, Priscila Borin Oliveira; CLARO, Danny Pimentel; AMÂNCIO, Robson. Entendendo o conceito de sustentabilidade nas organizações. **Revista de Administração-RAUSP**, São Paulo, v. 43, n. 4, p. 289-300, out. /dez. 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2234/223417504001.pdf> Acesso em: 27 fev. 2024.

COMISSÃO aprova projeto que atualiza limites de faturamento para enquadramento no Simples Nacional. **Agência Câmara Notícias**, Brasília, DF, 21 jun. 2022. <https://www.camara.leg.br/noticias/888577-COMISSAO-APROVA-PROJETO-QUE-ATUALIZA-LIMITES-DE-FATURAMENTO-PARA-ENQUADRAMENTO-NO-SIMPLES-NACIONAL>. Acesso em: 24 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Dados respondidos nos questionários**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://judsaude.cloud.cnj.jus.br/DashBoard/>. Acesso em: 22 maio 2022.

COSO - COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. 2015. Disponível em: <https://www.coso.org/Shared%20Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2022.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992. 2003. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6509>. Acesso em: 27 fev. 2024.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: a nova arquitetura do poder**. São Paulo: Outras Palabras & Autonomia Literária, 2017. 320 p.

DIRETIVA 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão. **Jornal Oficial da União Europeia**, 28 mar. 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0023>. Acesso em: 8 out. 2023.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-64451991000200006>. Acesso em: 26 fev. 2024.

EUROPEAN COMMISSION. **Single Market Scoreboard**. 2022. Disponível em:

[https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy\\_areas/public-procurement\\_en](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en). Acesso em: 22 out. 2022.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **O Governo contratando com as Micro e Pequenas Empresas**: o estatuto da Micro e Pequena Empresa fomentando a economia do país. Brasília: SEBRAE, 2013. Disponível em: [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/60b93fddfb763fe909a1ae2d9b2146e8/\\$File/4970.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/60b93fddfb763fe909a1ae2d9b2146e8/$File/4970.pdf). Acesso em: 8 out. 2023.

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Margem de preferência nas compras governamentais**. 2021. Apresentação do Power Point. Disponível em: <https://sinproquim.org.br/docs/f037.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

FIGUEIREDO, Antônio Macena; SOUZA, Soraia Riva Goudinho. **Como elaborar projetos, monografias, dissertações e teses**: da redação científica à apresentação do texto final. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (Brasil). **Resolução/CD/FNDE/MEC nº 20, de 3 de outubro de 2014**. Dispõe sobre a normatização dos procedimentos para realização de processos de compras de bens, de obras com características padronizadas e de serviços, inclusive de engenharia, gestão de contratos e atas de registro de preços. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2014>. Acesso em: 14 fev. 2022.

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (Brasil). **Sistema de Gerenciamento de Atas de Registros de Preço**. Versão 02.09.2019#54f93a. Brasília, DF, [2019]. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigarpweb/>. Acesso em: 21 nov. 2019

FONSECA, Francisco. Estado, planejamento e gestão pública no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos (org.). **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. p. 37-67. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3539/1/PPA%202012-2015%20experimentalismo%20institucional%20e%20resist%C3%Aancia%20burocr%C3%A1tica.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2022.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. Notas sobre a análise econômica do direito e epistemologia do direito. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 18, 2009, São Paulo. **Anais [...]**. Florianópolis: Fundação Boiteu, 2009. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao\\_paulo/Integra.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao_paulo/Integra.pdf). Acesso em: 11 nov. 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GUARESCHI, Pedrinho A. Ética e relações sociais entre o existente e o possível. In: JACQUES, Maria das Graças Correia *et al.* (org.) **Relações sociais e ética**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível em:

<https://books.scielo.org/id/6j3gx/pdf/jacques-9788599662892-03.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2022.

H.R.1 - 111th Congress (2009-2010): American Recovery and Reinvestment Act of 2009. (2009, fevereiro 17). <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/1> Acesso em: 20 set. 2022.

HESSEL, Rosana. Desmatamento no Brasil trava acordo comercial entre União Europeia e o Mercosul. **Correio Braziliense**, 22 jan. 2020. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/economia/2020/11/4890477-desmatamento-no-Brasil-trava-acordo-comercial-entre-uniao-europeia-e-o-mercosul.html>. Acesso em: 10 jul. 2023.

IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Caderno de governança 3**: guia de orientação para gerenciamento de riscos corporativos. Brasília, DF: IBGC, 2007. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=22121>. Acesso em: 10 maio 2020.

IFAC - INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Governance in the public sector**: a governing body perspective. New York: IFAC, 2001. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2022.

KAIZELER, Catarina; FAUSTINO, Horácio C. **Ética, globalização e ética da globalização**. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2008. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/1904/1/WP12008.pdf>. Acesso em: 30 out. 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEÃO, Eliana Goulart. **O sistema de registro de preços**. Campinas: Bookseller, 1996.

LONDRINA. Câmara Municipal. Lei 13618 de 19 julho de 2023. **Jornal Oficial do Município de Londrina**, Imprensa Oficial, Ano 2023, n. 4961, jul. 2023. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/images/stories/jornalOficial/Jornal-4961-Assinado-pdf>. Acesso em: 16 jan. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Consulta: 100592021. Consulente: José Fernando Barbosa dos Santos. Relator: Flávio Kayatt, Data de Publicação: 22/09/2022. **Diário Oficial do TCE-MS**, n. 3292, 07 dez. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia-api.tce.ms.gov.br/api/Alfresco/NodesContent/9979f815-7849-4deb-8986-dfc21202234b/PAC00%20-%2012-2022>. Acesso em: 17 out. 2023.

MATTOO, Aaditya. **The government procurement agreement**: implications of economic theory. WTO Staff Working Paper, n. TISD-96-03. Geneve: WTO, 1996. Disponível em: [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/tisd9603\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/tisd9603_e.htm). Acesso em: 14 set. 2022.

MAZZUCATO, Mariana. **O valor de tudo**: produção e apropriação na economia global. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2018.

MERCOSUL/GMC/RES Nº 59/98. **Políticas de apoio às micro, pequenas e médias empresas do Mercosul – etapa II.** Tratado de assunção, o protocolo de ouro preto e a resolução nº 90/93 do grupo mercado comum e a recomendação nº 5/98 do SGT nº 7 – “indústria”. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/res5998p.asp>. Acesso em: 22 fev. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MINAS GERAIS. FOPEMIMPE - Fórum Permanente Mineiro das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. **Ata XX da Assembleia do FOPEMIMPE.** Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www.desenvolvimento.mg.gov.br/inicio/projetos/projeto/1068>. Acesso em: 12 jan. 2024.

MINAS GERAIS. FOPEMIMPE Fórum Permanente Mineiro das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. **Ata XXXIII da Assembleia do FOPEMIMPE.** Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://www.desenvolvimento.mg.gov.br/inicio/projetos/projeto/1068>. Acesso em: 12 jan. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Consulta 932701.** Consultante: Celso Cota Neto Procedência: Município de Mariana. Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Data da sessão: 01/06/2016. Disponível em: <https://tcnatas.tce.mg.gov.br/tcjuris/nota/buscararquivo/1467457>. Acesso em: 17 fev. 2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 2007.

NASCIMENTO, André Jansen do. Contratações públicas no âmbito da OMC: a política legislativa Brasileira à luz do direito ao desenvolvimento. **Revista de Direito Internacional,** Brasília, v. 12, n. 2, p. 191-209, 2014. Disponível em: <https://www.gti.uniceub.br/rdi/article/viewFile/3087/pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

NIEBUHR, Joel de Menezes. “Carona” em ata de registro de preços: atentado veemente aos princípios do direito administrativo. **Revista Zênite de Licitações e Contratos - ILC,** Curitiba, v. 13, n. 143, p. 13-19, jan. 2006.

NOGUEIRA, Mauro Oddo Um pirilampo no porão: **um pouco de luz nos dilemas da produtividade das pequenas empresas e da informalidade no país.** Colaboradora: Graziela Ferrero Zucoloto. 2. ed. rev. ampl. Brasília: IPEA, 2019.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Integridade pública.** [2016]. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. Globalização e contratação pública: o nascimento de um direito internacional dos contratos públicos. **Revista Direito Mackenzie,** v. 11, n. 2, p. 228-248, 2017.

PARANÁ. Fórum Paranaense da Micro e Pequena Empresa. **Banco de Demandas**. Curitiba: FOPEME, [2023] Disponível em: [https://www.mpeparanaense.pr.gov.br/sites/pme/arquivos\\_restritos/files/documento/2023-06/demandas\\_ct1.pdf](https://www.mpeparanaense.pr.gov.br/sites/pme/arquivos_restritos/files/documento/2023-06/demandas_ct1.pdf) Acesso em: 18 fev. 2024.

PARANÁ. Fórum Paranaense da Micro e Pequena Empresa. **Banco de Demandas**. Curitiba: FOPEME, [2024] Disponível em: [https://www.mpeparanaense.pr.gov.br/sites/pme/arquivos\\_restritos/files/documento/2024-02/banco\\_de\\_demandas\\_2024.pdf](https://www.mpeparanaense.pr.gov.br/sites/pme/arquivos_restritos/files/documento/2024-02/banco_de_demandas_2024.pdf). Acesso em: 18 fev. 2024.

PARANÁ. **Relatório de atividades do Fórum Paranaense da Micro e Pequena Empresa de Pequeno Porte do Estado do Paraná - FOPEME (Lei Complementar n. 163/2013)**. Curitiba, 2019. Disponível em: [https://www.mpeparanaense.pr.gov.br/sites/pme/arquivos\\_restritos/files/documento/2021-01/relatorio\\_de\\_atividades\\_do\\_fopeme\\_2019.pdf](https://www.mpeparanaense.pr.gov.br/sites/pme/arquivos_restritos/files/documento/2021-01/relatorio_de_atividades_do_fopeme_2019.pdf) Acesso em: 18 fev. 2024.

PARANÁ. **Relatório de atividades do Fórum Paranaense da Micro e Pequena Empresa de Pequeno Porte do Estado do Paraná - FOPEME (Lei Complementar n. 163/2013)**. Curitiba, 2022. Disponível em: [https://www.mpeparanaense.pr.gov.br/sites/pme/arquivos\\_restritos/files/documento/2023-08/relatorio\\_de\\_atividades\\_do\\_fopeme\\_2022.pdf](https://www.mpeparanaense.pr.gov.br/sites/pme/arquivos_restritos/files/documento/2023-08/relatorio_de_atividades_do_fopeme_2022.pdf). Acesso em: 18 fev. 2024.

PARANÁ. **Relatório de atividades do Fórum Paranaense da Micro e Pequena Empresa de Pequeno Porte do Estado do Paraná - FOPEME (Lei Complementar n. 163/2013)**. Curitiba, 2023. Disponível em: [https://www.mpeparanaense.pr.gov.br/sites/pme/arquivos\\_restritos/files/documento/2024-02/relatorio\\_de\\_atividades\\_do\\_fopeme\\_2023\\_0.pdf](https://www.mpeparanaense.pr.gov.br/sites/pme/arquivos_restritos/files/documento/2024-02/relatorio_de_atividades_do_fopeme_2023_0.pdf) Acesso em: 18 fev. 2024.

PARANÁ. **Relatório de atividades do Fórum Paranaense da Micro e Pequena Empresa de Pequeno Porte do Estado do Paraná - FOPEME (Lei Complementar n. 163/2013)**. Curitiba, 2024. Disponível em: [https://www.mpeparanaense.pr.gov.br/sites/pme/arquivos\\_restritos/files/documento/2024-02/painel\\_de\\_gestao\\_2024.pdf](https://www.mpeparanaense.pr.gov.br/sites/pme/arquivos_restritos/files/documento/2024-02/painel_de_gestao_2024.pdf). Acesso em: 18 fev. 2024.

PARANÁ. **Cartilha da lei geral da microempresa e da empresa de pequeno porte do município de Curitiba**. Curitiba, [2014]. Disponível em: <https://mid.curitiba.pr.gov.br/2014/00145776.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão 2210/2022 - Tribunal Pleno**. Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Data da sessão: 29/09/2022. Disponível em: <https://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/Acordao-2210-22.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2024.

PERREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. As licitações exclusivas para microempresas e empresas de pequeno porte: regra e exceções. **Revista do TCU**, n. 123, p. 60-77, 2012. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/149>. Acesso em: 16 out. 2023.

PINTO, Graziane Élide; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos Direitos Sociais na Constituição de 1988: Do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. **Educação &**

**Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 980-1003, out./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018209544>. Acesso em: 6 jun. 2022.

PORTER, Michael E. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PRODUTIVIDADE das MPES no Brasil está longe da média da OCDE. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 30 jan. 2020. Disponível em: <https://Diariodonordeste.Verdesmares.Com.Br/Negocios/Produtividade-Das-Mpes-No-Brasil-Esta-Longe-Da-Media-Da-Ocde-1.2205006>. Acesso em: 16 fev.2023.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, out. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-76122012000500005>. Acesso em: 3 mar. 2024.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. **Notificação Recomendatória Circular 055/2019/ GPEPSO**. Disponível em: <https://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/Notifica%C3%A7%C3%A3o-Recomendat%C3%B3ria-55.2019.pdf>. Acesso em: 19 nov.2023.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência – Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. Porto: Afrontamento, 2002.

SANTOS, Maria Helena de Castro. “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós- Constituinte”. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SEBRAE - SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Agência Sebrae de Notícias**. Fev. 2024. Disponível em: <https://agenciasebrae.com.br/economia-e-politica/resultado-positivo-do-pib-de-2023-confirma-a-relevancia-dos-pequenos-negocios/>. Acesso em: 06 mar. 2024.

SEBRAE - SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Análise CAGED**. Set. 2023. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2023/11/2023-10-30-Relatorio-Sebrae-Caged-Setembro.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023

SEBRAE - SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Atlas dos Pequenos Negócios**. 2022. Disponível em: [https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2024/01/Livro\\_Atlas\\_dos\\_Peq\\_Neg\\_Sebrae\\_V8.pdf](https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2024/01/Livro_Atlas_dos_Peq_Neg_Sebrae_V8.pdf) Acesso em: 14 nov. 2023.

SEBRAE - SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Atualização de estudo sobre participação de micro e pequenas empresas na economia nacional**. 2020. Disponível em: [https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2022/02/Relat%C3%B3rio-Participa%C3%A7%C3%A3o-mpe-pib-Na\\_11022022.pdf](https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2022/02/Relat%C3%B3rio-Participa%C3%A7%C3%A3o-mpe-pib-Na_11022022.pdf). Acesso em: 14 nov. 2023.

SECCHI, Leonardo "**Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** [S.l.]: Cengage Learning. 2012. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066895/mod\\_resource/content/1/leonardo%20secchi\\_ciclo%20de%20politicass%20publicas.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066895/mod_resource/content/1/leonardo%20secchi_ciclo%20de%20politicass%20publicas.pdf). Acesso em: 16 fev. 2023.

TEUBNER, Gunther. Transnational economic constitutionalism in the varieties of capitalism. **The Italian Law Journal**, v. 1, n. 2, 2015. Disponível em: <https://www.theitalianlawjournal.it/teubner/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

TIMM, Luciano Benetti. Análise econômica do direito: breves notas. **Revista Jurídica UNIGRAN**, Dourados, MS, v. 20, n. 40, jul./dez. 2018. Disponível em: [https://www.unigran.br/dourados/revista\\_juridica/ed\\_anteriores/40/artigos/artigo01.pdf](https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/40/artigos/artigo01.pdf). Acesso em: 24 nov. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ. **Portaria nº 238/GR-UFOPA, de 10 de abril de 2018.** Pró-reitoria de administração justificativa de não exclusividade para ME. Disponível em: <https://sipac.ufopa.edu.br>. Acesso em: 15 jul. 2023.

VIDAL, Rafael de Mello. **A inserção de micro, pequena e médias empresas no processo negociador do Mercosul.** Brasília: FUNAG, 2011.

YSLA D. Alain Casanovas (coord.). **Libro blanco sobre la función de Compliance.** Madrid: Asociación Española de Compliance, 2017. Disponível em: <https://www.asociacioncompliance.com/wp-content/uploads/2017/08/Libro-Blanco-Compliance-ASCOM.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2020.

YUKINS, Christopher; SCHNITZER, Johannes. GPA accession: lessons learned on the strengths and weaknesses of the WTO government procurement agreement. **Trade, Law and Development**, v. 7, n. 1, 2015. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2749889](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2749889). Acesso em: 21 out. 2022.

ZAGO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas.** Brasília, DF: Enap, 2018. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4347/1/Livro\\_Poder\\_compra\\_estatal.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4347/1/Livro_Poder_compra_estatal.pdf). Acesso em: 21 out. 2022.

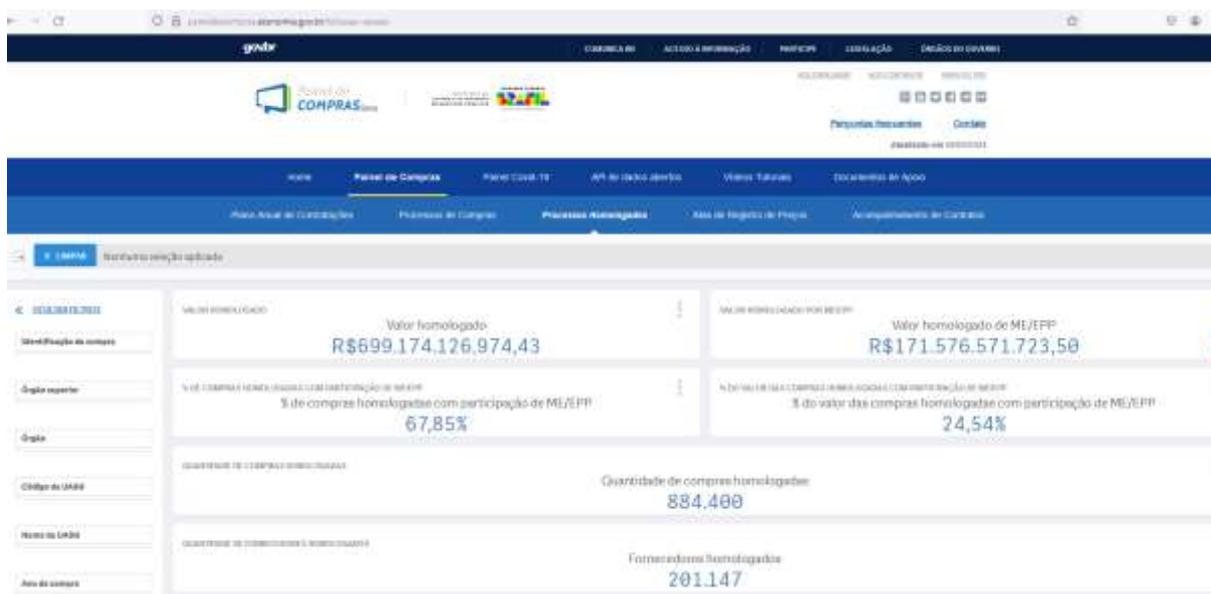
ZINI JR., Álvaro Antônio. O acordo sobre compras governamentais da organização mundial do comércio e a economia Brasileira. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 181-198, abr./jun. 1998. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/117055>. Acesso em: 21 out. 2022.

## ANEXO A – PAINEL DE COMPRAS FEDERAIS

The image shows a screenshot of the website [paineldecopras.economia.gov.br](http://paineldecopras.economia.gov.br). The browser address bar displays the URL. The page features a dark blue header with the 'gov.br' logo on the left and navigation links for 'COMUNICA BR', 'ACESSO À INFORMAÇÃO', and 'PARTICIPE' on the right. Below the header, there is a section with the 'Painel de COMPRAS Beta' logo and the logo of the 'MINISTÉRIO DE SAÚDE E DA IMPROVEDOR DE SERVIÇOS PÚBLICOS' (Ministry of Health and Improvement of Public Services). The main content area has a dark blue background with a navigation menu at the top containing 'Home', 'Painel de Compras', 'Painel Covid-19', 'API de dados abertos', and 'Vídeos Tutoriais'. The 'Home' link is highlighted. The main heading is 'Painel de Compras', followed by the text: 'Explore todas as informações e dados sobre as Contratações Públicas do Governo Federal e acompanhe todo o Ciclo de Vida do Processo de Compras.' Below this text is a prominent yellow button labeled 'ACESSAR COMPRAS'. To the right of the text is an isometric illustration of a person interacting with a laptop, surrounded by various data visualization elements like bar charts, pie charts, and a central data cylinder.

Fonte: <http://paineldecopras.economia.gov.br/>

## ANEXO B – PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL – EXTRAÇÃO DE DADOS

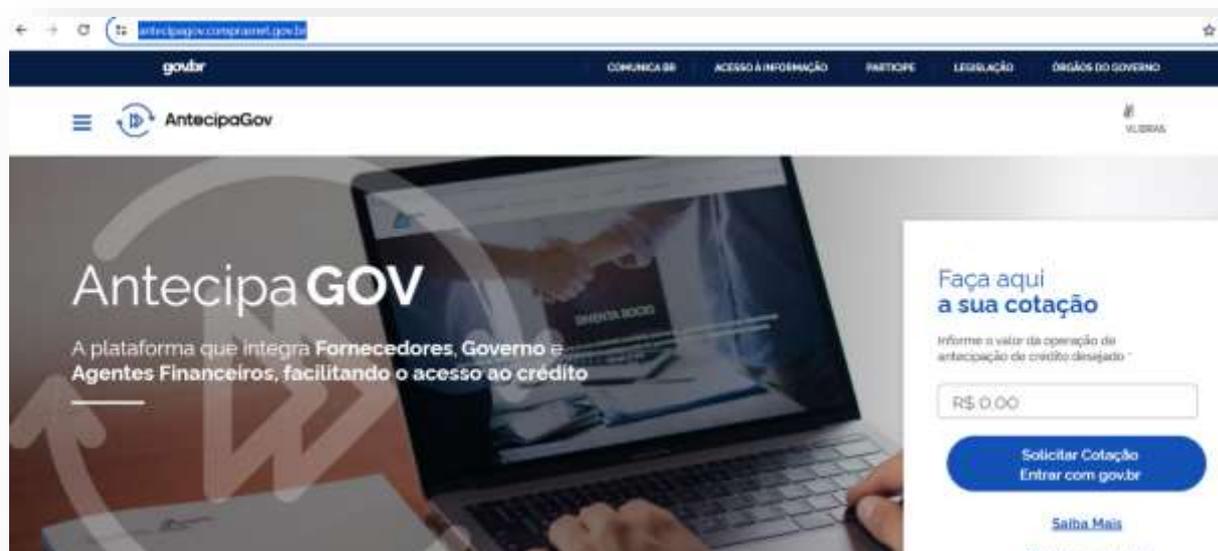


Fonte: <http://painelcompras.economia.gov.br/licitacao-sessao>



Fonte: <https://www.gov.br/compras/pt-br/cidadao/Fornecedores%20Nacionais%20e%20Internacionais>

## ANEXO C – HOME ANTECIPAGOV



Fonte: <https://www.gov.br/compras/pt-br/antecipagov>

## ANEXO D – EXEMPLO DO MERCADO DE ATAS

The image shows a screenshot of the ATAS website. The top navigation bar includes links for 'Inicio', 'Todas as categorias', 'Quem Somos', 'Seja um Parceiro', 'Contato', 'Mural de oportunidades', and 'Solicite uma ata'. The main banner features the text 'Aqui você encontra materiais escolares e diversas ATAS em educação!' and the ATAS logo. Below the banner is a search bar with the text 'Buscar...'. The second section is titled 'Agilize a sua aquisição com o nosso serviço de inteligência de mercado.' and contains four steps:

- 1º Registre sua demanda e adicione ao nosso **Mural de Oportunidades**.
- 2º Notificaremos mais de **200 parceiros** em diversos setores.
- 3º Nosso **Buscador de atas** pesquisa nas principais bases de atas.
- 4º O gestor de compras receberá uma notificação com as atas encontradas.

Fonte: <https://www.bancodeatas.com.br/buscador-atas>

## ANEXO E – ANTECIPAGOV NA LOJA SERPRO

AntecipaGov

### Informações confiáveis para Crédito antecipado a fornecedores do Governo

*O AntecipaGov provê informações sobre os contratos vigentes de fornecedores do Governo Federal, mediante solicitação e consentimento destes. Assim, as instituições financeiras credenciadas podem ofertar crédito, via Antecipa Gov, com análises de riscos mais detalhadas, possibilitando propostas com juros menores e condições especiais. Deste modo, os fornecedores que necessitem terão aporte de fluxo de caixa para dar continuidade às suas operações.*

Fonte: <https://www.loja.SERPRO.gov.br/antecipagov>

Empresas Governo Cidadão Internacional

## Nossos serviços para *empresas*:

Filtrar por Linha de Negócio:

- Todos
- Ambientes e Conectividade de TI
- Informação e Análise
- Operações de Governo
- Privacidade e Segurança

<p><b>AntecipaGov - Antecipações de Recebíveis</b></p> <p>Plataforma que disponibiliza para instituições financeiras públicas ou privadas as informações sobre os fornecedores, pessoa física ou jurídica, que possuem contratos vigentes com o Governo Federal, de forma que as instituições financeiras possam se utilizar dessas informações com o objetivo de ofertar créditos com análise de riscos mais detalhadas, possibilitando propostas</p>	<p><b>Arquivos Eletrônicos Senatran</b></p> <p>Conjunto de informações de eventos envolvendo ...</p> <p><b>Leia mais</b></p> <p><b>Contratar</b></p>	<p><b>Biovalid</b></p> <p>O Biovalid é uma solução de validação biométrica que ...</p> <p><b>Leia mais</b></p> <p><b>Contratar</b></p>
	<p><b>Comunicação Eletrônica de Venda de Veículos</b></p>	<p><b>Consulta CCIR</b></p>

Fonte: <https://www.loja.SERPRO.gov.br/antecipagov>

## ANEXO F – SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS

Início
Consultas
Relatório

Lista de Relatórios
Extrato de solicitação de adesão
Demonstrativo consolidado de solicitação

Relatório por período  
 Relatório por pregão  
 Relatório de Contrato  
 Relatório Totalizando as Solicitações

### Relatório

#### Relatório por período

\* Data Início:

\* Data Fim:

Entidade:  ▼

Tipo de pregão:  ▼

Nº do Pregão:  ▼

UF:  ▼

Município:  ▼

Fornecedor:  ▼

Situação de Adesão:  ▼

Tipo de Pagamento:  ▼

Fonte: <https://www.fn.de.gov.br/sigarpweb/index.php/relatorio/relatorio-periodo2/list>

Ambiente: **PRODUÇÃO**
Visualizar Item SRP
01/09/2024 22:30:11

Órgão: 15000 - JUSTICA DO TRABALHO      UASG Gerenciadora: 80003 - TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8A. REGIAO

Modalidade de Licitação	Modo de Disputa	Nº da Licitação	Nº da IRP	Nº do Processo	Compra Nacional	Gerenciada/Autorizada ME/SGD
Pregão Eletrônico	Aberto	00029/2023	00016/2023	3944/2022	Sim	Sim

Nº do Item	Tipo do Item	Tipo de Objeto do Item	Item
1	Material	Bens Comuns	604682 - Impressora multifuncional

Descrição Detalhada

Conectividade: Usb 2.0 E Ethernet 100/1000, Resolução Scanner: 600 X 600 DPI, Tensão Alimentação: Bivolt V, Resolução Impressão: 1200 X 2400 DPI, Velocidade Impressão Colorida: 90 PPM, Tipo Impressão: Laser, Capacidade Memória: Mínimo 4 GB.

Quantidade Publicada:       Unidade de Fornecimento:

Detalhes do Item   
  Solicitações do Item   
  UASGs do Item   
  Fornecedores do Item

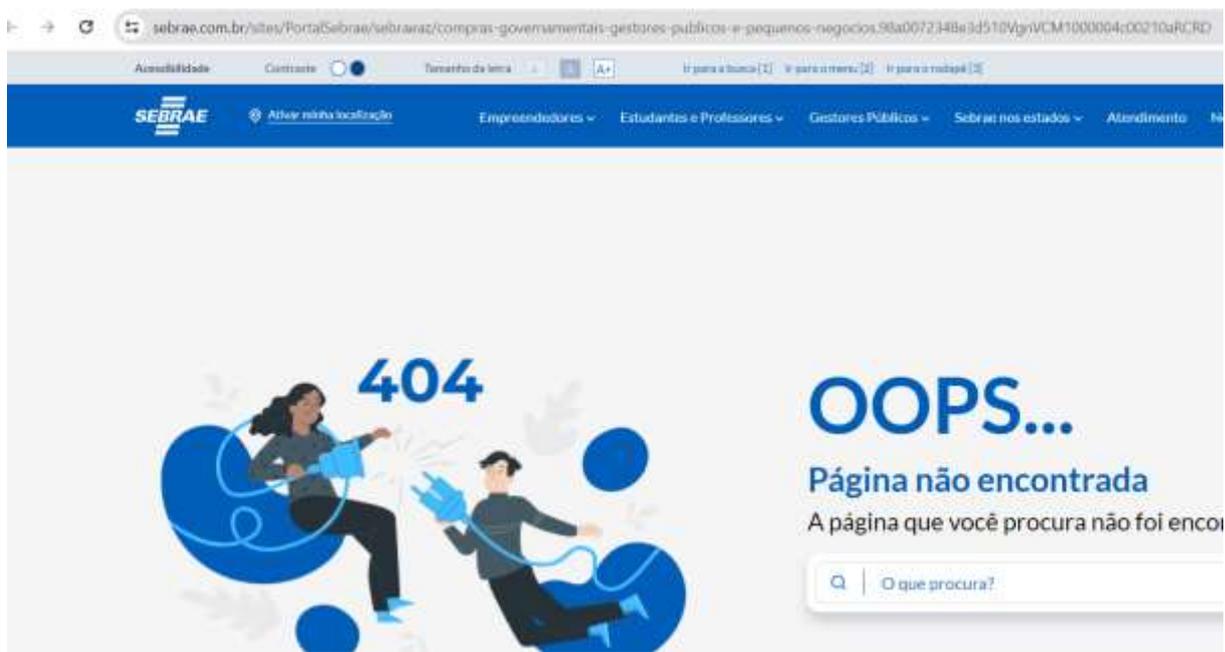
Solicitações de Adesão   
  Estornos

Solicitações de Adesão

Data/Hora	UASG Solicitante	Fornecedor	Quantidade Solicitada	Quantidade Autorizada	Situação	Ação
08/12/2023 21:29	158150 - INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO AMAPA	65.149.197/0002-51 - REPREMIG REPRESENTACAO E COMERCIO DE MINAS GERAIS LTDA	10	10	Aceita	<a href="#">Visualizar</a>
24/05/2024 13:22	931332 - JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO AMAPA/AP	65.149.197/0002-51 - REPREMIG REPRESENTACAO E COMERCIO DE MINAS GERAIS LTDA	8	8	Aceita	<a href="#">Visualizar</a>
27/05/2024 09:51	160385 - 3 BATALHAO DE COMUNICACOES DO EXERCITO/RS	65.149.197/0002-51 - REPREMIG REPRESENTACAO E COMERCIO DE MINAS GERAIS LTDA	1	1	Aceita	<a href="#">Visualizar</a>
22/11/2023 08:54	927323 - POLICIA CIVIL DO ESTADO DE RONDONIA	65.149.197/0002-51 - REPREMIG REPRESENTACAO E COMERCIO DE MINAS GERAIS LTDA	80	80	Aceita	<a href="#">Visualizar</a>

Fonte: <https://www2.comprasnet.gov.br/siasgnet-atasrp/public/visualizarItemSRP.do?method=iniciar&itemAtaSRP.codigoItemAtaSRP=42621603>

## ANEXO G – CARTILHA SEBRAE NO PORTAL DE COMPRAS - LINK SEM FUNCIONAR



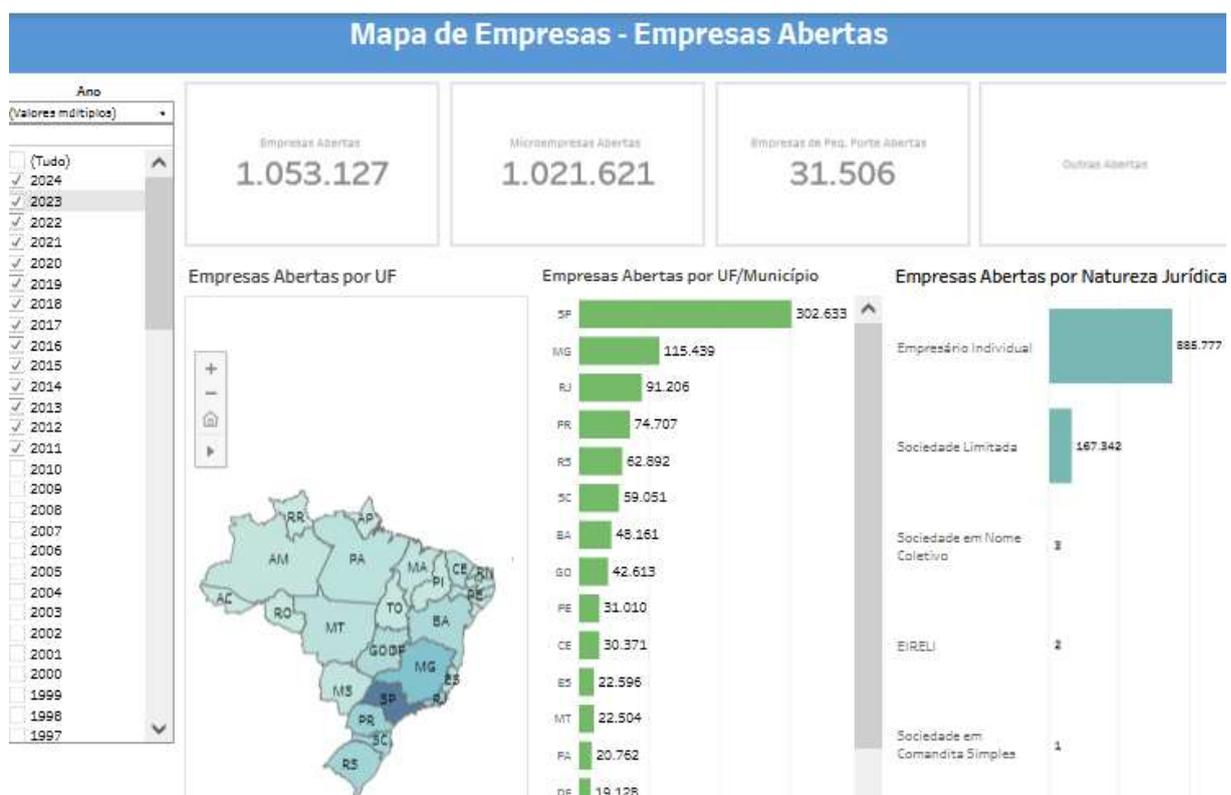
Fonte: <https://SEBRAE.com.br/sites/PortalSEBRAE/SEBRAEaz/compras-governamentais-gestores-publicos-e-pequenos-negocios,98a0072348e3d510VgnVCM1000004c00210aRCRD>

## ANEXO H – LOCALIZAÇÃO DE EMPRESAS DO INOVA SIMPLES



Fonte: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/painel-mapa-de-empresas>

## ANEXO J – LOCALIZAÇÃO DE EMPRESAS ABERTAS



Fonte: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/painel-mapa-de-empresas>

## ANEXO K – LOCALIZAÇÃO DE FORNECEDORES NACIONAIS E INTERNACIONAIS



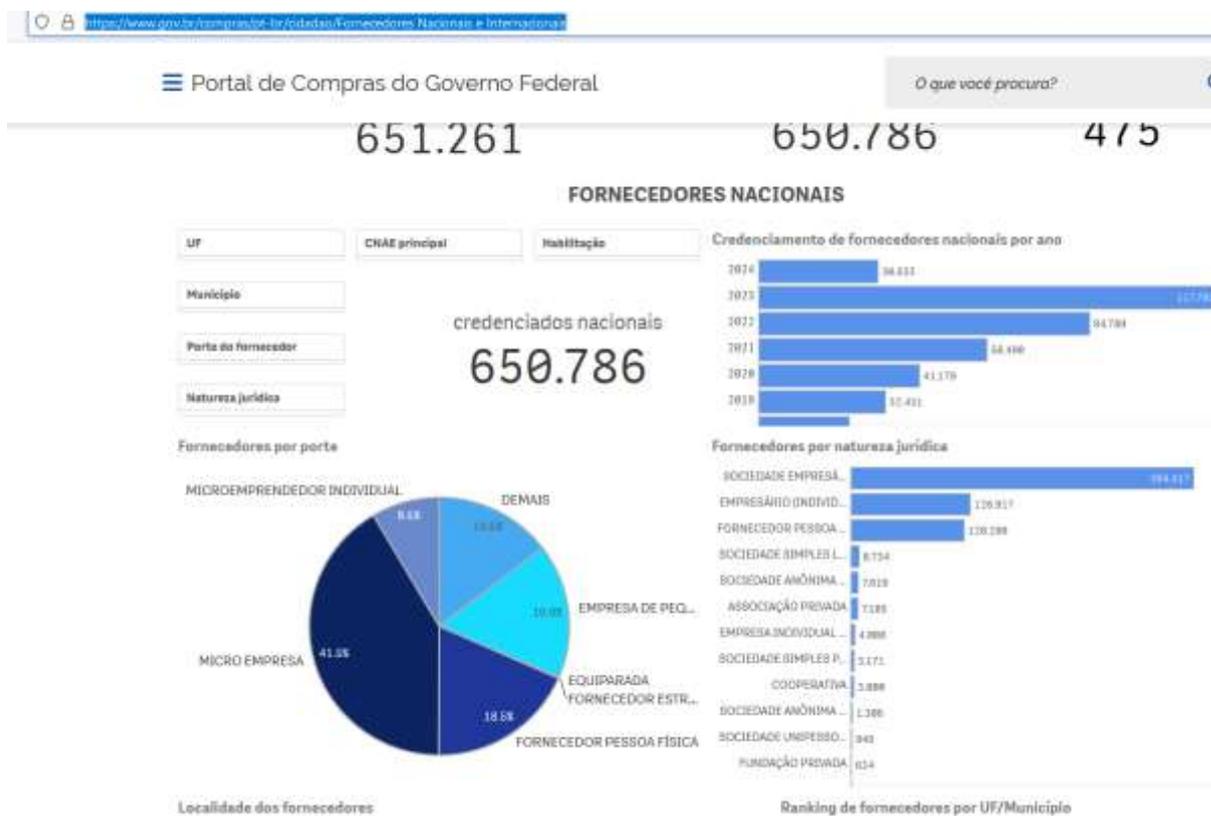
Fonte: <https://www.gov.br/compras/pt-br/cidadao/Fornecedores%20Nacionais%20e%20Internacionais>

## ANEXO L – LOCALIZAÇÃO DE FORNECEDORES INTERNACIONAIS



Fonte: <https://www.gov.br/compras/pt-br/cidadao/Fornecedores%20Nacionais%20e%20Internacionais>

## ANEXO M – PORTE DE FORNECEDORES



Fonte: <https://www.gov.br/compras/pt-br/cidadao/Fornecedores%20Nacionais%20e%20Internacionais>