



University of  
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Unversitário Santo Agostinho

# revistafsa

[www4.fsnet.com.br/revista](http://www4.fsnet.com.br/revista)

Rev. FSA, Teresina, v. 17, n. 4, art. 7, p. 107-127, abr. 2020

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2020.17.4.7>

DOAJ DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS

WZB  
Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung



## Participação das Micro e Pequenas Empresas nas Compras Governamentais da Esfera Federal

### Micro and Small Business Participation in Federal Sphere Government Procurement

#### Marcelo Longo Freitas Mandarin

Doutorado em Administração pela Universidade do Grande Rio

Mestre em Administração pela Universidade do Grande Rio

E-mail: marcelo79@hotmail.com

#### Maria Cristina Fogliatti de Sinay

Doutora em Applied Mathematics/City University of New York

Professora do curso de Mestrado e Doutorado em Administração da UNIGRANRIO

E-mail: cristinasinay@gmail.com

---

#### Endereço: Marcelo Longo Freitas Mandarin

UNIGRANRIO. Rua da Lapa, 86, 9º andar, Lapa, Rio de Janeiro – RJ. CEP: 20021-180, Brasil.

#### Endereço: Maria Cristina Fogliatti de Sinay

UNIGRANRIO. Rua da Lapa, 86, 9º andar, Lapa, Rio de Janeiro – RJ. CEP: 20021-180, Brasil.

#### Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar Rodrigues

Artigo recebido em 01/01/2020. Última versão recebida em 16/01/2020. Aprovado em 17/01/2020.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



## RESUMO

O presente artigo mensurou a participação das Micro e Pequenas Empresas (MPEs) nas compras realizadas pelo governo federal no período de 2013 a 2018. As MPEs, apesar de também estarem sujeitas aos ritos técnicos e burocráticos pertinentes à legislação, possuem tratamento diferenciado amparado pelas Leis Complementares nº. 123/2006 e nº. 147/2014. A pesquisa é considerada de natureza descritiva através de uma abordagem qualitativa e quantitativa para a qual foram utilizados dados secundários devidamente extraídos do portal eletrônico do governo e tabulados no *software* Microsoft Excel. No período estudado, verificou-se que as MPEs mantiveram um percentual médio de 12% nas contratações realizadas pelo governo, ficando evidente seu distanciamento quando comparado às demais empresas, concluindo-se que a solução para o equilíbrio e fomento das compras públicas governamentais para este segmento não está na promulgação de mais leis, sendo necessários outros incentivos além dos já promulgados, perpassando talvez na capacitação para os microempresários que podem não estar usufruindo todos os benefícios que as Leis lhes facultam.

**Palavras Chave:** Micro e Pequena Empresa. Portal Eletrônico do Governo. Compras Públicas. Transparência Pública. Administração Pública.

## ABSTRACT

The present article measured the participation of Micro and Small Business (MSBs) in the purchases made by the federal government in the period from 2013 to 2018. The MSBs, although they are also subject to the technical and bureaucratic rites pertinent to the legislation, have different treatment supported by the Complementary Laws no. 123/2006 and no. 147/2014. The research is considered of a descriptive nature through a qualitative and quantitative approach where secondary data were duly extracted from the government electronic portal and tabulated in Microsoft Excel software. In the period studied, it was observed that MSBs maintained an average percentage of 12% in government contracting, and their distancing was evident when compared to other companies. It was concluded that other incentives than those already enacted by Complementary Laws were necessary, perhaps in training for micro entrepreneurs who may not be enjoying all the benefits that the Laws give them.

**Keywords:** Micro and Small Business. Electronic Government Portal. Public Procurement. Public Transparency. Public administration.

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº. 123 de 14 de dezembro de 2006 define Micro e Pequenas Empresas (MPE) como a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário cujo faturamento bruto anual não exceda R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), para as micro empresas e R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil) para as empresas de pequeno porte, sendo a referida lei considerada um grande marco social recente da história do Brasil, onde dá dignidade e viabiliza condições para que os pequenos negócios possam prosperar, fazendo com que grande parte dos empreendedores saiam da informalidade. Após sua criação, a alteração de maior relevância foi a instituição da Lei complementar n.º. 147 de 7 de agosto de 2014 onde trata da desburocratização, a tributação e a blindagem do microempreendedor individual (SEBRAE, 2014b).

As MPEs vêm adquirindo no Brasil relevante papel socioeconômico, com impactos progressivos e relevantes na economia brasileira, destacando a geração de emprego e renda em nível nacional, sendo um dos principais pilares de sustentação da economia brasileira, tendo o PIB (Produto Interno Bruto) ultrapassando, no período compreendido entre 2007 a 2010 os limites da economia mundial (KOTESKI, 2004; OLIVEIRA, SIMONETTI, 2010; MATOS; ARROIO, 2011; SEBRAE, 2014; RODRIGUES; CASTRO, 2017) garantindo assim seu lugar nas atividades como serviços e comércio, cuja economia de escala não é tão relevante como ocorre com as atividades industriais (SEBRAE, 2014).

Com o crescimento de empreendedores no País, cresce também a importância dos negócios de menor porte: no ano de 2015 as MPEs já respondiam por 52% dos empregos com carteira assinada e por 41,1% da massa salarial (DANA, 2016).

Nos países emergentes, o crescimento e a dinâmica da economia dependem em boa parte da capacidade de sobrevivência das empresas para geração de empregos e renda para a população economicamente ativa, permitindo com que estes países elevem o patamar de produção de bens e serviços, permitindo um posicionamento mais estratégico na economia global (FERREIRA *et al.*, 2012).

A Administração Pública é uma grande consumidora de bens e serviços, não tendo como produzir tudo o que consome. Antes de se contratar uma obra, compra, serviço, alienação, permissão, concessão ou uma locação, faz-se necessário a realização de uma licitação, priorizando o princípio da isonomia, selecionando a proposta mais vantajosa e devendo prevalecer o desenvolvimento nacional sustentável (VARILLI; OLIVEIRA, 2017).

Sendo assim, anualmente são realizados milhares de processos licitatórios para aquisição de materiais e contratação de serviços seguidos pela Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993 que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ressalvadas as hipóteses previstas na própria legislação, e também na Lei nº. 10.520 de 17 de julho de 2002, regulamentando a aquisição de bens e serviços comuns.

As MPEs ficam em desvantagens em relação às demais empresas para atender a todas as imposições legais. O excesso de regras e exigências afeta a competitividade dos micro e pequenos empreendedores, que para a economia, constituem um segmento empresarial que pela sua relevância requerem cuidados especiais (SILVA, 2011). Por estes motivos, medidas foram tomadas e adaptadas de forma a permitir a expansão das MPEs no Brasil. Dentre estas, pode-se mencionar o caso da Lei complementar nº. 123/2006, que trata do Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional –. Esta lei traz vantagens como a possibilidade de menor tributação do que nos regimes do lucro real ou presumido e a simplificação no atendimento da legislação tributária, previdenciária e trabalhista, na medida em que os diversos tributos abrangidos pelo sistema podem ser pagos mediante uma única guia, reduzindo assim amplamente os custos de conformidade à tributação que atingem desigualmente as MPE (PESSÔA; COSTA; MACCARI, 2016).

Considerando por um lado a desvantagem das MPEs devido a todas as exigências impostas pela legislação relacionadas aos processos licitatórios e por outro os incentivos de desburocratização e tributação promovidos especificamente pelas Leis complementares exclusivas para as MPEs, o objetivo deste trabalho é mensurar a participação das MPEs nas licitações realizadas e homologadas pelo governo federal no período de 2013 a 2017, comparando os achados, tendo como fonte secundária os dados disponibilizados no portal eletrônico de transparência do governo disponíveis no painel de compras do *website* <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/painel-de-compras-de-governo>. Ressaltamos que este Portal tem disponível para consulta apenas dados a partir do ano de 2013.

Para alcançar estes objetivos, este artigo é composto por mais 4 subitens contendo, respectivamente, o referencial teórico do artigo com apresentação dos conceitos e modalidades da licitação, transparência pública e Lei de acesso a informação no Brasil, caracterização das MPEs e principais incentivos estabelecidos nas Leis Complementares;

procedimentos metodológicos descrevendo o trabalho de coleta de dados e posterior tratamento; resultados, análise e conclusões.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção são caracterizados os principais conceitos de licitação e suas respectivas modalidades, assim como a transparência das informações públicas, a classificação do porte das micro e pequenas empresas e seus principais incentivos promovidos pela promulgação das leis complementares federais.

### 2.1 Licitação: Conceitos e Modalidades

De acordo com Meirelles (1971), licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse.

O Tribunal de Contas da União define a licitação como a regra para a Administração Pública quando compra bens ou contrata obras e serviços (TCU, 2010), de forma a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, selecionando a proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, devendo ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e da vinculação ao instrumento convocatório com julgamento objetivo (BRASIL, 1993).

Vasconcellos (2005) analisando esses e diversos outros conceitos, infere a licitação como sendo a forma mais equânime que o Estado encontrou para contratar, buscando sempre a melhor proposta para a Administração Pública.

Meirelles (2012) ressalta que o procedimento licitatório deve atender ao princípio por ele denominado como “LIMPE”, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, devendo estar previstos estes princípios em todos os atos praticados pela administração pública.

As modalidades de licitação previstas por lei são: Concorrência, Concurso, Convite, Tomada de Preços e Leilão (MEIRELLES, 1971; BRASIL, 1993), tendo suas características definidas conforme o quadro 1.

**Quadro 1 – Modalidades de Licitação da Lei nº. 8.666/1993.**

Modalidade	Característica
Concorrência	Entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.
Concurso	Entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.
Convite	Para interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas.
Leilão	Entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis previstas no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.
Tomada de Preços	Entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Fonte: Produzida pelos autores. Adaptado da Lei nº. 8.666/1993. (BRASIL, 1993)

Estas modalidades de licitação também têm por característica os limites de valores, para as quais três delas foram reajustados através do Decreto nº. 9.412/2018 em 120 %, o que corresponde à metade do índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado de maio de 1998 a março de 2018 (MPDG, 2018), conforme apresentado no quadro 2.

**Quadro 2 – Valores limites para aquisições públicas por meio de licitação**

Característica	Modalidade / Valor (R\$)		
	Convite	Tomada de Preços	Concorrência
Para obras e Serviços de Engenharia	Antes: Até 150 mil.	Antes: Até 1,5 Milhão	Antes: Acima de 1,5 Milhão
	Agora: Até 330 Mil	Agora: Até 3,3 Milhões	Agora: Acima de 3,3 Milhões
Demais Licitações (Compras e Serviços)	Antes: Até 80 Mil	Antes: Até 650 Mil	Antes: Acima de 650 Mil
	Agora: Até 176 Mil	Agora: Até 1,43 Milhão	Agora: Acima de 1,43 Milhão

Fonte: BRASIL (2018)

Além dessas modalidades descritas, há duas outras formas de contratação: Por dispensa e inexigibilidade de licitação. A dispensa é um ato discricionário da Administração Pública devidamente previstas nos artigos 17 e 24. Já a inexigibilidade prevista no art. 25 dispensa o procedimento de licitação quando, em razão da natureza do objeto a ser contratado, a disputa é inviável (BRASIL, 1993).

Posteriormente entra em vigor a Lei nº. 10.520/2002 estabelecendo o pregão como outra modalidade de licitação, orientada essencialmente para contratações de objetos destituídos de peculiaridades, em que a seleção da proposta mais vantajosa se realiza pelo

critério de menor preço, sendo adotada nos casos em que a Administração Pública necessita adquirir bens e serviços considerados comuns. Esta modalidade não estipula limites de valores, podendo ser realizada nas formas Presencial e Eletrônica, sendo que no âmbito da administração pública federal é preferencial a sua utilização na forma eletrônica, conforme disposto no caput do art. 4º, da Lei nº 5.450/2005:

Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

O modelo adotado pelo setor público para aquisição de produtos e serviços é o idealizado pela lei nº. 8.666/93 onde são simuladas as condições estabelecidas no mercado. O produto é descrito por uma especificação detalhada de forma a atender ao maior número possível de empresas concorrentes, sendo adotada a lógica do menor preço para concretização da aquisição (HERRMANN, 1998).

## **2.2 Transparência Pública e Lei de Acesso a Informação no Brasil**

Devida importância é destacada ao processo que culmina na melhoria na qualidade dos gastos públicos, e que vem crescendo ao longo dos anos, principalmente após o início dos anos 80. Para isso, torna-se imprescindível prévia discussão dos mecanismos adotados para o aprimoramento da governança, de forma a viabilizar análise com maior profundidade relativa às estratégias de alocação de verbas públicas e conseqüentemente a qualidade dos gastos governamentais (LOPES, 2007).

Por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, foi agregado aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, que constam no artigo 37 da Constituição Federal do Brasil de 1988, o princípio da eficiência, que teve como propósito viabilizar a implementação do modelo de administração gerencial no país (MATIAS-PEREIRA, 2014).

No ano 2000, foi aprovada a Lei Complementar nº. 101 (2000) referenciada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sendo um passo relevante na busca da recuperação do equilíbrio das contas públicas, muito enfatizada em ações planejadas e transparentes da Administração Pública. A transparência da Administração Pública será garantida pela participação da sociedade e pela divulgação que deve ser dada a todas as ações relacionadas à arrecadação de receitas e à realização de despesas (SALLES, 2010).

A LRF teve sua redação modificada em 27 de maio de 2009 através da lei complementar nº. 131 (2009), inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, do Distrito Federal e dos Municípios visando à transparência da gestão fiscal (PIRES, 2013).

Embora a Constituição Federal de 1988, no art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII, já expressasse exigências de transparência de informações por órgãos da administração pública, a LRF regulamentou de forma mais detalhada a divulgação de informações para todas as esferas governamentais (CRUZ; SILVA; SANTOS, 2010; CASTRO, 2013, WARMLING; BERNARDES; SANTOS, 2014).

O Brasil dá um importante passo na trajetória da transparência pública com a Lei nº. 12.527 (2011), que versa acerca do acesso a informações governamentais pelo cidadão, ampliando os mecanismos para obtenção das informações e estabelecendo o acesso a documentos e informação (UNIÃO, 2012).

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011) assegura o direito fundamental de acesso à informação. Neste sentido, prevê em seu artigo 3º diretrizes como:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

A assimetria de informação entre agentes do Estado e população pode ocasionar efeitos nefastos, havendo necessidade de estímulo para que se promova maior transparência por parte do setor público, e entendendo também que apenas o provimento da informação pública para o cidadão não é suficiente, sendo necessária também a participação ativa do cidadão na tomada de decisões e na formulação de políticas, incluindo a própria construção da informação pública (LOPES, 2007).

Os processos de reforma e modernização da gestão pública estão enfrentando um novo desafio no âmbito governamental, sendo necessária sua adaptabilidade frente a crescente difusão das inovações tecnológicas e à expansão de um novo paradigma produtivo associado ao estabelecimento da chamada “sociedade do conhecimento” (COELHO, 2001).

Segundo Vilella (2003) a dimensão da funcionalidade se faz imprescindível quando se promove prestação de serviços públicos e disseminação de informações na *web*, pois através dela é que será revelada a existência ou não de um conjunto de funções e suas propriedades.

Na sociedade democrática moderna, tem havido uma crescente demanda para que os administradores públicos ampliem a transparência sobre as suas ações. Com o objetivo de fornecer respostas mais sólidas a essa demanda contemporânea, modificações operacionais estão sendo realizadas por parte dos governos, através do uso da tecnologia da informação e da internet. Esse conjunto de ações é denominado de Governo Eletrônico (GHIRLANDA, 2002).

A internet vem cumprindo um papel essencial na disseminação de informações e oferecimento de serviços à população. Praticamente todos os órgãos do governo dispõem de sites que fornecem informações sobre políticas, projetos e ações do governo, além do oferecer uma intensa gama de serviços ao cidadão. Essas ferramentas do governo eletrônico são fundamentais para auxiliar a administração pública a desempenhar suas funções de forma integrada, eficiente e transparente, garantindo-lhe um caráter mais democrático e orientado ao cidadão (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

Os sites públicos atualmente estão voltados para divulgação de informações e são conhecidos como Portais da Transparência. Eles existem não apenas no governo federal, mas também em todos os estados da Federação, no Distrito Federal e nos municípios, congregando diferentes funções (ABDALA; TORRES, 2016).

No Brasil, a transparência da gestão fiscal, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, passou a ser uma exigência legal, podendo ser acompanhada e fiscalizada periodicamente pelos órgãos competentes, assim como pela população. Entretanto, a transparência da gestão pública transparente vai além da divulgação dos instrumentos de transparência fiscal, estendendo-se à concretização do conceito de *accountability* quando há possibilidade de participação do cidadão no acompanhamento efetivo dos atos da administração pública que causam impactos em toda a sociedade (CRUZ; SILVA; SANTOS, 2010).

### 2.3 Classificação do Porte das Micro e Pequenas Empresas no Brasil

A definição e categorização das MPEs não têm sido algo trivial uma vez que cada órgão governamental, entidade de classe, banco de fomento, entre outros, os classifica de maneiras diferentes de acordo com seus objetivos (SILVA, 2010), não havendo no mundo unanimidade quanto a sua classificação e conceituação, sendo adotadas por cada país formas

particulares de acordo com as realidades de mercado (SALES; SOUZA NETO, 2004). Dentre os critérios utilizados são identificados o número de empregados, volume anual de vendas, faturamento ou receita bruta anual, capital social, estrutura de financiamento, valor do passivo, valor do patrimônio líquido, valor do ativo imobilizado, consumo de energia, centros de lucros, quantidade de dirigentes, quantidade de contratos, quantidade de produtos e participação de mercado não havendo, portanto, unanimidade sobre a caracterização do porte dessas empresas, todavia, são utilizados normalmente dois critérios, não exclusivos entre si, para definição: o número de pessoas ocupadas e o valor da receita bruta anual (CEZARINO, CAMPOMAR, 2006; MAIA, PARENTE, 2010; SILVA NÉTO; TEIXEIRA 2011; LEONE, *et al.*, 2012).

A adoção de critérios para o enquadramento como MPE permite com que empresas as quais estejam dentro dos limites estabelecidos possam usufruir de benefícios e incentivos previstos na legislação, seja pelo seu tamanho, faturamento ou número de empregados, constituindo-se um importante fator de apoio, e tratamento diferenciado ao segmento (SILVA; RICCI; OLIVEIRA, 2014).

As organizações, sobre os aspectos quantitativos diferem basicamente pelo número de trabalhadores e também pelo seu faturamento (GONÇALVES; KOPROWSKI, 1995). Diversos órgãos no Brasil utilizam critérios distintos para a classificação das MPEs. Na tabela 1 são apresentados alguns destes critérios:

**Tabela 1 – Alguns critérios de classificação das MPEs utilizadas no Brasil**

	Critério	Microempresa	Pequena empresa
SEBRAE (Indústria)	Número de funcionários	de Até 19 empregados	De 20 a 99 empregados
SEBRAE (Comércio e Serviços)	Número de funcionários	de Até 9 empregados	De 10 a 49 empregados
ANVISA	Faturamento anual	Igual ou inferior a R\$ 360 mil	Igual ou inferior a R\$ 3,6 milhões e superior a R\$ 360 mil
BNDES	Faturamento anual	Até R\$ 2,4 milhões	Acima de R\$ 2,4 milhões até R\$ 16 milhões
Lei nº. 123/06	Receita Bruta	Igual ou inferior a R\$ 360 mil	Superior a R\$ 360mil e igual ou inferior a R\$ 3,6 milhões

Fonte: Produzida pelos autores a partir de: BNDES(2015), ANVISA(2015), SEBRAE(2015), BRASIL (2006).

Para Matos e Arroio (2011) o critério que utiliza o número de funcionários para determinar o porte da empresa é especialmente útil para a análise das bases estatísticas existentes, nas quais o número de pessoas ocupadas nos estabelecimentos pode ser obtido de forma relativamente fácil.

#### **2.4 Principais Incentivos para as MPEs segundo a Lei Complementar Federal nº. 123/2006 e nº. 147/2014**

O tratamento diferenciado e simplificado para as MPEs nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal é concedido visando promover o desenvolvimento econômico e social conjuntamente com a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Os principais incentivos para fomentar a participação das MPEs nas aquisições públicas, as diferenciado das demais empresas estão previstos no capítulo V artigos 42 a 49 da lei complementar nº. 123/2006, alterada pela lei complementar nº. 147/2014.

Os arts. 42 e 43 facultam ao licitante qualificado como MPE fazer a prova da regularidade fiscal apenas para efeito de assinatura do contrato.

Em caso de empate do valor das propostas apresentadas na licitação, é assegurada a MPE a preferência na contratação, definindo como empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada, sendo este percentual reduzido a 5% (cinco por cento) quando utilizado a modalidade de pregão, prevista na lei nº. 10.520/2002.

A Administração pública, para cumprimento das referidas leis, deverá conceder tratamento diferenciado e simplificado para as MPEs realizando processo licitatório:

- I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;
- III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

### 3 METODOLOGIA

Quanto à metodologia este estudo pode ser classificado como de natureza descritiva através de uma abordagem qualitativa e quantitativa, considerando que seu objetivo é descrever determinada realidade através da uma sequência de atividades, com categorização e interpretação dos dados numéricos (GIL, 2002).

Para subsidiar e dar suporte a esta pesquisa, utilizou-se como referência o painel de compras do governo federal o qual apresenta o panorama das contratações públicas no âmbito da Administração Pública Federal com uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), promovendo assim a transparência governamental. Este painel é uma importante ferramenta de divulgação que propicia transparência e análise dos gastos públicos, podendo ser acessado por qualquer cidadão.

Dessa forma, foram coletados dados pertinentes aos procedimentos licitatórios de pregão, dispensa de licitação e inexigibilidade de licitação, entre os anos de 2013 a 2018. Os dados coletados foram tabulados no *software* Microsoft Excel, por meio do qual foi possível realizar a análise quantitativa, juntamente com a elaboração de gráficos.

#### 3.1 Coleta de Dados

Foram coletados dados secundários fornecidos pelo governo federal e disponíveis através do *website* <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/painel-de-compras-de-governo>. De acordo com informações obtidas no portal, as informações disponíveis têm por objetivo auxiliar os gestores públicos na tomada de decisões acerca dos processos de compra, fornecendo desta forma transparência sobre os preços e compras praticados pela Administração pública. Essa coleta se limitou em abordar as compras públicas exclusivas da esfera federal e homologadas para MPEs nos anos de 2013 a 2018.

Este painel de compras disponibiliza como opções para pesquisa diversos filtros. Para este estudo foram utilizados os filtros conforme tabela 2.

**TABELA 2 - SELEÇÃO DOS FILTROS**

Filtro	Seleção
Ano da compra	2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018
Porte da empresa	Micro empresa e Pequena empresa

Fonte: Elaborado pelos autores baseado nas informações do Painel de Compras

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nessa seção serão apresentados os dados obtidos após consulta no referido Portal de Compras do Governo Federal.

Os resultados financeiros relacionados às compras homologadas para MPEs na esfera federal são apresentados na tabela 3, onde se observa que sua média nos anos pesquisados é pouco mais de R\$ 2 bilhões.

**Tabela 3 – Resultado da participação das MPEs na esfera federal com filtro do porte da empresa**

Filtro	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Micro empresa e Pequena empresa (R\$)	2.602.354.772,57	2.821.658.877,82	2.179.580.047,94	2.365.157.240,33	2.697.181,757,42	2.425.695.455,67

Fonte: Elaborado pelos autores baseado nas informações do Painel de Compras

Na tabela 4 são apresentados os resultados gerais das compras homologadas pela esfera federal dentro do período de 2013 a 2018, sem aplicação do filtro de classificação do porte da empresa vencedora do certame.

**Tabela 4 – Resultado das Compras na esfera federal sem filtro do porte da empresa**

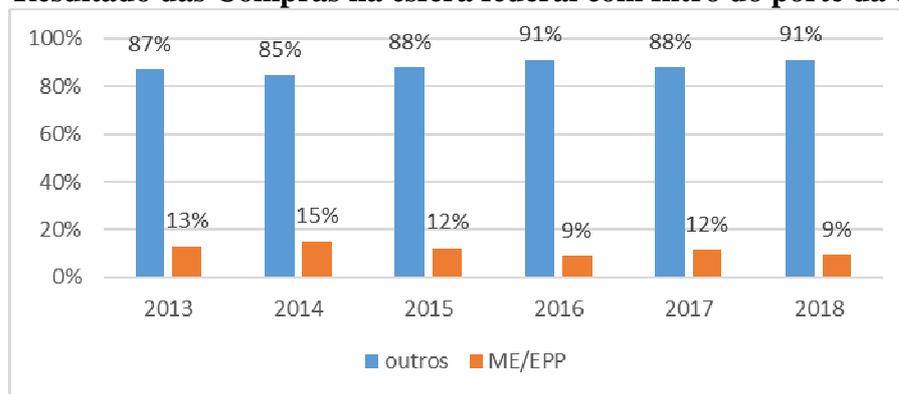
Filtro	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total de compras homologadas (R\$)	20.302.271.197,39	18.733.644.044,86	17.616.115.964,59	27.281.742.667,96	23.083.085,149,22	26.015.512.201,86

Fonte: Elaborado pelos autores baseado nas informações do Painel de Compras

Quando totalizamos o valor total das compras realizadas e homologadas pelo governo federal, constata-se uma média superior a R\$ 18 bilhões. Quando comparada com o montante homologado para as MPEs, verifica-se que este segmento detém pouco mais de 11% do total de compras realizadas.

A representação do gráfico 1 ilustra o comparativo percentual anual das MPEs com o total de compras homologadas pelo governo federal.

**Gráfico 1 – Resultado das Compras na esfera federal com filtro do porte da empresa**

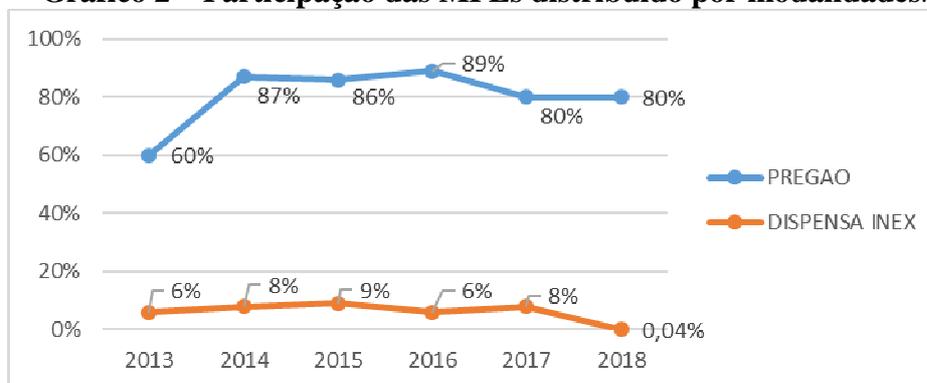


Fonte: Elaborado pelos autores baseado nas informações do Painel de Compras

Verifica-se que o percentual de participação das MPEs teve sua média registrada em 12% (11,6%) não havendo nenhum pico expressivo na participação das empresas desse porte, cujo maior percentual de participação foi registrado no ano de 2014, com 15% e seu pior percentual nos anos de 2016 e 2018, com 9%.

Com relação à disposição da participação das MPEs distribuídos nas modalidades de licitação Pregão Eletrônico, Dispensa de Licitação e Inexigibilidade de Licitação é representada no gráfico 2.

**Gráfico 2 – Participação das MPEs distribuído por modalidades.**



Fonte: Elaborado pelos autores baseado nas informações do Painel de Compras

Observa-se o aumento de 27% do uso da modalidade pregão relacionada as compras homologadas para as MPEs no ano de 2014, mantendo-se a média de 85 % para os anos subsequentes. As modalidades de dispensa de licitação e inexigibilidade se mantiveram abaixo dos 10%, sendo totalmente pertinente o baixo percentual ao considerar que são modalidades excepcionais, onde a regra é licitar.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência das informações acerca dos gastos públicos divulgados nos portais do governo é fundamental para a fiscalização dos cidadãos. Esses dados são abertos e podem ser acessados de qualquer dispositivo com acesso a internet, sem nenhum tipo de restrição.

Com base nas informações divulgadas, foi possível analisar a participação das MPEs nas compras públicas provenientes do governo federal, constatando, em linhas gerais, que a transparência pública prevista na Lei de Acesso a Informação vem atingindo seus objetivos.

Com o papel significativo que as MPEs desempenham na economia, e com o incentivo franqueado pelo governo através das Leis Complementares apresentadas neste estudo, o objetivo geral dessa pesquisa foi verificar o nível de participação das MPEs nas compras públicas homologadas pela esfera federal no período de 2013 a 2018, considerando os diversos benefícios e incentivos previstos nas Leis complementares nº. 123/2006 e nº. 147/2014 que privilegiam as MPEs, dando tratamento diferenciado quando comparado com as demais. Para tanto, se fez necessário analisar dados secundários provenientes do portal de compras do governo federal.

Através das regras lícitas, o fomento da Administração Pública as MPEs é pertinente e digno de louvor, convenientes ao pequeno empreendedor e ao crescimento do país no âmbito social e econômico, pois geram emprego e maior disponibilidade de renda e recursos para o país.

Verificou que do ponto de vista da competitividade, mesmo com todo o avanço obtido pelas MPEs através das Leis Complementares, a relação de equilíbrio entre estas e as médias e grandes empresas ainda inexistente.

O percentual de participação das MPEs teve sua média registrada em 12% não sendo identificado nenhum pico expressivo na participação das empresas desse porte, cujo maior percentual de participação foi registrado no ano de 2014, com 15% e seu pior percentual no

ano de 2016, com 9% demonstrando estar muito distante da igualdade de participação das empresas de grande porte.

Frente ao relevante papel social e econômico representado por este segmento, constata-se ser incipiente a participação das MPEs nas licitações públicas realizadas pela esfera federal. Os diversos incentivos advindos das legislações que visam dar um tratamento diferenciado para as MPEs de forma a torna-las mais competitivas, juntamente com a desburocratização, demonstrou ser insuficiente para o alcance de um equilíbrio entre estas e as demais empresas.

Além das iniciativas promulgadas nas legislações pertinentes, faz-se necessário entender os motivos aos quais levam as MPEs a não serem competitivas quando comparadas as demais empresas.

Inúmeros são os desafios enfrentados pelas MPEs, e o resultado desta pesquisa demonstra que não basta apenas aprovar mais leis que beneficiem este segmento da economia, fazendo-se necessário a adoção de outras medidas que permitam reduzir a extrema desigualdade existente entre as MPEs e as demais empresas nas compras públicas.

Claramente a solução para o equilíbrio da homologação das compras públicas para as MPEs não está na promulgação de mais leis, mas talvez em capacitação para os microempresários que podem não estar usufruindo todos os benefícios que as Leis lhes facultam.

Sugere-se como trabalhos futuros o levantamento das dificuldades identificadas pelas MPEs participantes certames, de forma a identificar as limitações enfrentadas que impedem ou limitam êxito nas compras públicas.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, P. R. Z; TORRES, C. M. S. O. A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**. APGS. 8. Viçosa, Universidade Federal de Viçosa-PPGAdm-, 2016. p. 136-200, 2016.

ANVISA (2015). **Agência Nacional de Vigilância Sanitária**. Disponível em <http://portal.anvisa.gov.br> Acesso em 16 de jan de 2018.

BNDES (2015). **Banco Nacional do Desenvolvimento**. Disponível em <https://www.bndes.gov.br> Acesso em: 16 jan de 2018.

BRASIL. Decreto nº. 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm)> Acesso em: 25 jul de 2018.

BRASIL. Decreto nº. 9412 de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9412.htm)> Acesso em 02 ago de 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº. 123 de 14 de dezembro de 2006. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/LCP/Lcp147.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm). Acesso em 20 de jan de 2018.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de jun. de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências., Brasil, jun 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 22 jan de 2018.

BRASIL. Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm) > . Acesso em 05 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (2018) Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/decreto-atualiza-valores-para-licitacoes-e-contratos>>. Acesso em: 01/08/2018.

CASTRO, L. B. Inovações republicanas da lei de acesso à informação. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 3, p. 11-26, 2013.

CEZARINO, L. O.; CAMPOMAR, M. C. Micro e pequenas empresas: características estruturais e gerenciais. **Revista Hispeci & Lema**, v. 9, p. 10-12, 2006.

COELHO, E. M. Governo eletrônico e seus impactos na estrutura e na força de trabalho das organizações públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 2, p. 110-130, 2014.

CRUZ, C. F; SILVA, L. M; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 12, n. 3, 2010.

DANA, S. (2016) <http://g1.globo.com/economia/blog/samy-dana/post/pequenas-empresas-crescem-no-brasil-mas-os-desafios-ainda-sao-grandes.html>

DE OLIVEIRA, S. R. M; SIMONETTI, V. M. M. Intuição e percepção no processo decisório de microempresa. **Revista da Micro e Pequena Empresa**, v. 4, n. 1, p. 52-66, 2010. Disponível em: <<http://www.sadsj.org/index.php/revista/article/view/3>>. Acesso em: 22 jan de 2018.

FERREIRA, L. F. F *et al.* Análise quantitativa sobre a mortalidade precoce de micro e pequenas empresas da cidade de São Paulo. **Gestão e Produção**, v. 19, n. 4, p. 811-823, 2012.

GHIRLANDA, M. P. M. A experiência do governo federal na avaliação do Plano Plurianual 2000-2003. In: **Trabalho apresentado no VII Congresso Internacional del CLAD. Lisboa, Portugal.** 2002.

GIL, A. C. (2002). Como elaborar projetos de pesquisa. **São Paulo**, 5(61), 16-17.

GONÇALVES, A.; KOPROWSKI, S. O. **Pequena Empresa no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1995.

HERMANN, I. (1998). **Licitações públicas no Brasil**: explorando o conceito de ineficiência por desenho.

KOTESKI, M. A. As micro e pequenas empresas no contexto econômico brasileiro. **Revista FAE Business**, v. 8, n. 1, p. 16-18, 2004.

LEONE, R. J. G. *et al.* Pequenas e Médias Empresas: contribuições para a discussão sobre por que e como medir o seu tamanho. **RAUnP-ISSN 1984-4204**, v. 4, n. 1, p. 67-83, 2012.

LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos—literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, v. 8, p. 5-40, 2007.

MAIA, S. Saraiva Júnior; PARENTE, R. N. C. PROSPECÇÃO DE MICROEMPRESA NO COMÉRCIO EXTERIOR ATRAVÉS DA ADOÇÃO DAS LOGÍSTICAS DO COMÉRCIO ELETRÔNICO E EXPORTA FÁCIL. **EmpíricaBR-Revista Brasileira de Gestão, Negócio e Tecnologia da Informação**, v. 1, n. 3, p. 154-181, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Controle social e transparência: avaliação do modelo de acesso à informação no Brasil**. 2014.

MATOS, M. P; ARROIO, A. **Políticas de apoio a micro e pequenas empresas no Brasil: avanços no período recente e perspectivas futuras**. 2011.

MEIRELLES, H. L. (1971). Licitações e contratos administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, (105), 14-34.

MEIRELLES, V. R. C; KAMIMURA, Q. P; OLIVEIRA, E. A. A Q. As vantagens da licitação sustentável para administração pública. In: **The 4th International Congress on University-Industry Cooperation–Taubate, SP–Brazil–December 5th through 7th**. 2012.

PECI, A; PIERANTI, O. P; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.

PESSÔA, L. C; COSTA, G; MACCARI, E. A. As micro e pequenas empresas, o Simples Nacional e o problema dos créditos de ICMS. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 2, p. 345-363, 2016.

PIRES, A. M. **Transparência Da Gestão Pública Municipal: um estudo dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo/RS**. 2013.

RODRIGUES, I. R; CASTRO, J. D.'arc B. A Importância Das Micro Empresas (Me) No Atual Cenário Econômico Brasileiro. **Anais do Seminário de Pesquisa, Pós-Graduação, Ensino e Extensão do Câmpus Anápolis de CSEH (SEPE)(ISSN 2447-9357)**, v. 3, n. 1, 2017.

SALES, A. H. L.; SOUZA NETO, S. P. Empreendedorismo nas micro e pequenas empresas. In: **Encontro Anual Da Associação Dos Programas De Pós-Graduação Em Administração**. Florianópolis, 2004. Anais. Florianópolis, ENANPAD, 2004.

SALLES, H. M. Gestão democrática e participativa. **Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC**, 2010.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NA ECONOMIA BRASILEIRA (2014) disponível em <<https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/Participacao%20das%20micro%20e%20pequenas%20empresas.pdf>>. Acesso em 19 jan de 2018

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. (2014b). Inovações Introduzidas Pela Lei Complementar nº. 147.

SILVA NÉTO, A. T; TEIXEIRA, R. M. **Mensuração do grau de inovação de micro e pequenas empresas**: estudo em empresas da cadeia têxtil-confecção em Sergipe. 2011.

SILVA, FABIANA M; RICCI, F; OLIVEIRA, E. A. A. Q. Micro e Pequena empresa em Taubaté: Panorama da Situação Atual. **III Congresso Internacional de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento**, 2014.

SILVA, M. S. Utilidade da informação contábil para a tomada de decisões: um estudo sobre a percepção dos gestores de micro e pequenas empresas da Grande João Pessoa. 2010. 118f. 2010. **Dissertação de mestrado** (Pós-graduação em Ciências Contábeis), Universidade de Brasília.

SOUZA, M. C. A. F *et al.* Conceito e espaço da pequena empresa na estrutura industrial: heterogeneidade e formas de inserção. **Gestão & Produção**, 2008.

TORRES, N. B; MAYER, L; LUNARDI, P. R. S. **Programa Fornecer-Compras públicas para micro e pequenas empresas**: licitações como política pública. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Licitações e Contratos-Orientações e Jurisprudência do TCU** (2010).

UNIÃO, Brasil Controladoria-Geral da. Acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. In: **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. 2012. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacaoainformacao.pdf>>. Acesso em 18 de novembro de 2011.

VARILLI, M; OLIVEIRA, M. A. M. O Processo De Licitações Governamentais Nas Microempresas E Empresas De Pequeno Porte. **South American Development Society Journal**, v. 1, n. 1, p. 17-34, 2017.

VASCONCELOS, F. Licitação pública: análise dos aspectos relevantes do Pregão. **Prim@Facie-Direito, História e Política**, v. 4, n. 7, p. 151-163, 2005.

WARMLING, N. N; BERNARDES, M. B; SANTOS, P. M. A lei de acesso à informação e o dever de transparência: uma análise do exercício da transparência passiva no âmbito dos Tribunais de Justiça brasileiros. **Eletrônico e Inclusão Digital**, p. 63.

**Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:**

M. L. F. MANDARINO, M. C. F. SINAY Participação das Micro e Pequenas Empresas nas Compras Governamentais da Esfera Federal. **Rev. FSA**, Teresina, v.17, n. 4, art. 7, p. 107-127, abr. 2020.

<b>Contribuição dos Autores</b>	<b>M. L. F. Mandarino</b>	<b>M. C. F. Sinay</b>
1) concepção e planejamento.	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X