

**COMPRAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS
EMPRESAS EM LICITAÇÕES: PRINCÍPIOS, MODALIDADES E INCLUSÃO
ECONÔMICA**

**PUBLIC PROCUREMENT AND THE PARTICIPATION OF MICRO AND SMALL
ENTERPRISES IN BIDDING PROCESSES: PRINCIPLES, MODALITIES, AND
ECONOMIC INCLUSION**

**CONTRATACIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN DE MICROEMPRESAS Y
PEQUEÑAS EMPRESAS EN LOS PROCESOS DE LICITACIÓN: PRINCIPIOS,
MODALIDADES E INCLUSIÓN ECONÓMICA**



10.56238/sevened2026.015-042

Fernando Henrique Marinho

Mestre em Administração

Instituição: Faculdade Unihorizontes

Joyce Santana Bernardo

Mestre em Administração

Instituição: Universidade Federal de Viçosa

Patrícia Queiroz Nogueira

Mestranda em Economia Aplicada

Instituição: Universidade Federal de Viçosa

Thatiane Cristina Fialho Botelho

Mestranda em Patrimônio Cultural, Paisagens e Cidadania

Instituição: Universidade Federal de Viçosa

Elton Tadeu da Silveira

Pós-graduação em Controladoria e Finanças

Instituição: Universidade Federal de Viçosa

RESUMO

O capítulo aborda as compras públicas e a participação das micro e pequenas empresas (MPE) nos processos licitatórios brasileiros, destacando os princípios jurídicos, as modalidades de licitação e os mecanismos legais de inclusão econômica previstos no ordenamento jurídico nacional. Fundamentado na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 8.666/1993, na Lei nº 10.520/2002 e na Lei Complementar nº 123/2006, o texto discute a licitação como instrumento administrativo destinado à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, observando princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, isonomia, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. O estudo evidencia que as compras públicas desempenham papel estratégico no desenvolvimento econômico e regional, especialmente quando utilizadas como mecanismo de fortalecimento das micro e pequenas empresas. Destaca-se a

importância do pregão eletrônico, responsável por ampliar a competitividade, reduzir barreiras geográficas e proporcionar maior transparência, celeridade e eficiência às contratações públicas. O capítulo também analisa as características das MPE, sua relevância para a geração de emprego e renda no Brasil e os desafios enfrentados para acessar o mercado governamental, como limitações financeiras, burocráticas e gerenciais. Por fim, discute-se o tratamento favorecido conferido às MPE pela legislação brasileira, especialmente a reserva de licitações de até R\$ 80.000,00 para empresas desse porte, evidenciando o papel das políticas públicas de compras governamentais como instrumento de inclusão econômica, desenvolvimento local e fortalecimento empresarial.

Palavras-chave: Compras Públicas. Licitação. Micro e Pequenas Empresas. Pregão Eletrônico. Administração Pública. Inclusão Econômica.

ABSTRACT

This chapter addresses public procurement and the participation of micro and small enterprises (MSEs) in Brazilian bidding processes, highlighting the legal principles, bidding modalities, and legal mechanisms for economic inclusion provided for in the national legal system. Based on the 1988 Federal Constitution, Law No. 8,666/1993, Law No. 10,520/2002, and Complementary Law No. 123/2006, the text discusses bidding as an administrative instrument aimed at selecting the most advantageous proposal for the Public Administration, observing principles such as legality, impartiality, morality, publicity, equality, administrative probity, adherence to the bidding document, and objective judgment. The study shows that public procurement plays a strategic role in economic and regional development, especially when used as a mechanism to strengthen micro and small enterprises. This chapter highlights the importance of electronic bidding, which increases competitiveness, reduces geographical barriers, and provides greater transparency, speed, and efficiency to public procurement. It also analyzes the characteristics of micro and small enterprises (MSEs), their relevance to job and income generation in Brazil, and the challenges they face in accessing the government market, such as financial, bureaucratic, and managerial limitations. Finally, it discusses the preferential treatment afforded to MSEs by Brazilian legislation, especially the reservation of bids up to R\$ 80,000.00 for companies of this size, highlighting the role of public procurement policies as an instrument for economic inclusion, local development, and business strengthening.

Keywords: Public Procurement. Bidding. Micro and Small Enterprises. Electronic Bidding. Public Administration. Economic Inclusion.

RESUMEN

Este capítulo aborda la contratación pública y la participación de las micro y pequeñas empresas (MYPE) en los procesos de licitación brasileños, destacando los principios legales, las modalidades de licitación y los mecanismos jurídicos de inclusión económica previstos en el ordenamiento jurídico nacional. Con base en la Constitución Federal de 1988, la Ley N° 8.666/1993, la Ley N° 10.520/2002 y la Ley Complementaria N° 123/2006, el texto analiza la licitación como un instrumento administrativo destinado a seleccionar la propuesta más ventajosa para la Administración Pública, respetando principios como la legalidad, la imparcialidad, la moralidad, la publicidad, la igualdad, la probidad administrativa, el acatamiento del pliego de condiciones y el juicio objetivo. El estudio demuestra que la contratación pública desempeña un papel estratégico en el desarrollo económico y regional, especialmente cuando se utiliza como mecanismo para fortalecer las micro y pequeñas empresas. Este capítulo resalta la importancia de la licitación electrónica, que incrementa la competitividad, reduce las barreras geográficas y proporciona mayor transparencia, rapidez y eficiencia a la contratación pública. Este trabajo analiza las características de las micro y pequeñas empresas (MYPE), su relevancia para la generación de empleo e ingresos en Brasil, y los desafíos que

enfrentan para acceder al mercado gubernamental, como las limitaciones financieras, burocráticas y de gestión. Finalmente, aborda el trato preferencial que la legislación brasileña otorga a las MYPE, en particular la reserva de licitaciones de hasta R\$ 80.000,00 para empresas de este tamaño, destacando el papel de las políticas de contratación pública como instrumento para la inclusión económica, el desarrollo local y el fortalecimiento empresarial.

Palabras clave: Contratación Pública. Licitación. Micro y Pequeñas Empresas. Licitación Electrónica. Administración Pública. Inclusión Económica.

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma revisão bibliográfica acerca das compras públicas, dos princípios que regem os procedimentos licitatórios e das modalidades de licitação previstas no ordenamento jurídico brasileiro, com ênfase na inserção das micro e pequenas empresas (MPE) nos processos de contratação pública. A discussão fundamenta-se na legislação brasileira, especialmente na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 8.666/1993, na Lei nº 10.520/2002 e na Lei Complementar nº 123/2006, bem como em autores clássicos do Direito Administrativo e estudos voltados à gestão pública e ao desenvolvimento econômico.

As compras públicas desempenham papel estratégico na promoção do desenvolvimento econômico e social, sobretudo quando associadas a políticas de incentivo às micro e pequenas empresas. Nesse contexto, a licitação pública configura-se como instrumento administrativo destinado à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, observando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, isonomia, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo (BRASIL, 1993; DI PIETRO, 2016; MELLO, 2011).

Além da função de garantir transparência e eficiência na aplicação dos recursos públicos, os procedimentos licitatórios também podem ser utilizados como mecanismos de promoção do desenvolvimento regional e fortalecimento das economias locais. A criação do pregão eletrônico, regulamentado pela Lei nº 10.520/2002, ampliou a competitividade e favoreceu a participação de empresas de menor porte, reduzindo barreiras geográficas e operacionais (FARIA et al., 2011; GALANTE, 2016; PESTANA, 2013).

As micro e pequenas empresas possuem expressiva relevância na economia brasileira, tanto pela geração de empregos quanto pela participação no mercado interno. Entretanto, ainda enfrentam dificuldades para acessar o mercado das compras governamentais, especialmente em razão de limitações financeiras, burocráticas e gerenciais (SEBRAE, 2017; SAMPAIO, 2012). Assim, o tratamento diferenciado conferido pela Lei Complementar nº 123/2006 representa importante instrumento de inclusão econômica e fortalecimento empresarial.

2 COMPRAS PÚBLICAS

Na administração pública brasileira, via de regra e por mandamento constitucional, as compras públicas são realizadas por meio de procedimento licitatório, “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante o processo de licitação pública”, devendo o procedimento assegurar igualdade de condições às empresas participantes (BRASIL, 1988).

As compras públicas têm o seu conceito primário estabelecido no art. 6º, inciso III, da Lei nº 8.666/93, como “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente” (BRASIL, 1993).

Um dos primeiros conceitos de licitação pública na Administração Pública brasileira foi concebido por Dromi (1975, p. 92), que caracterizou o procedimento como:

[...] um procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará a mais conveniente para a celebração de contrato (DROMI, 1975, p. 92).

Já Sundfeld (1994, p. 15) conceituou o procedimento licitatório como o:

[...] procedimento administrativo destinado à escolha de pessoa a ser contratada pela Administração ou a ser beneficiada por ato administrativo singular, no qual são assegurados tanto o direito dos interessados à disputa como a seleção do beneficiário mais adequado ao interesse público.

Cretella Júnior (1999, p. 214) define o ato de licitar como:

[...] licitação, no Direito Público brasileiro atual, a partir de 1967, tem o sentido preciso e técnico de procedimento administrativo preliminar complexo, a que recorre a Administração quando, desejando celebrar contrato com o particular, referente a compras, vendas, obras, trabalhos ou serviços, seleciona, entre várias propostas, a que melhor atende ao interesse público, baseando-se para tanto em critério objetivo, fixado de antemão, em edital, a que se deu ampla publicidade.

Para Motta (2002), a licitação pública é o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública elege a proposta mais vantajosa para a contratação de serviços, execução de obras ou aquisição de bens e insumos.

Di Pietro (2016, p. 411) destaca que “a licitação é um procedimento integrado por atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual”.

3 PRINCÍPIOS BÁSICOS DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 3º, estabeleceu que as licitações serão processadas e julgadas em conformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da isonomia ou igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

3.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Sobre a legalidade, Meirelles (2002, p. 67) esclarece que:

A legalidade, como princípio de administração significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Ainda sobre os ensinamentos de Meirelles (2002), na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, devendo toda e qualquer atividade estar estritamente vinculada à lei. Diferentemente do que ocorre nas relações entre particulares, na visão de Di Pietro (2011), ao particular é permitido realizar tudo aquilo que a lei não traga vedação expressa.

Ao administrador público não cabe deixar prevalecer sua vontade, sendo vetado, na maior parte das ações, discricionariedade por parte do agente e, quando esta se faz presente, deve ser norteadada pelo interesse coletivo. Nas demais ações e decisões dos agentes públicos, o que deve prevalecer é a lei, principalmente em se tratando dos procedimentos licitatórios, sendo vetado ao administrador agir baseado em seus próprios interesses particulares (MEIRELLES, 2002). Para Filho (2011), a obediência à norma, que se impõe ao administrador público, é o que estabelece limites à sua atuação, resguardando a sociedade de abusos e desvios de condutas.

3.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Segundo Barreto (2012), o princípio da impessoalidade busca reprimir a prática de atos que visem atingir fins pessoais, impondo ao administrador público que sua ação aconteça no sentido de produzir os efeitos que a lei preceitua e não seus próprios objetivos pessoais. Os resultados que se esperam dos atos realizados em nome da Administração Pública são aqueles cujas normas de direito indicam, não aqueles pretendidos ou que atendam ao interesse do próprio agente ou de terceiros.

No mesmo sentido vem o entendimento de Mello (2011, p. 117), ao traduzir a ideia atrelada ao princípio da impessoalidade:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimientos. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie (MELLO, 2011, p. 117).

O princípio da impessoalidade determina que o agente público atue com isenção, sem prejudicar e, muito menos, favorecer a terceiros por quaisquer motivos. Cabe ainda respeito ao princípio da igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, a não ser àquelas distinções impostas pelo próprio sistema constitucional (FREITAS, 1997).

3.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Para Mello (2011), o princípio da moralidade denota que a ação de um agente público, dentro de um procedimento licitatório, deve se pautar nos padrões morais que a sociedade preza. O comportamento do agente deve ser probo e ético, sendo inaceitável qualquer ação que desrespeite o senso de moralidade social, do início ao fim do processo.

A definição de Meirelles (2010, p. 90) leva a uma reflexão que coloca o agente público não só como praticante de atos em nome da Administração, mas como um ser inserido no meio social, ou seja:

Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração, a partir das quais o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o importuno, mas também entre o honesto e desonesto. Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: *non omne quod licet honestum est*. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e finalidade de sua ação: o homem comum.

O princípio da moralidade está acometido de tamanha importância dentro da gestão pública brasileira, que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988 atribui a qualquer cidadão a legitimidade de propor ação popular em desfavor de ato lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa (BRASIL, 1988).

3.4 PRINCÍPIO DA IGUALDADE OU ISONOMIA

Há muito tempo que o entendimento jurídico acerca do princípio da igualdade desmonta a afirmativa, no sentido literal, de que todos são iguais perante a lei. Na visão de Nery Júnior (1999), só há igualdade para aqueles que se encontram em situações iguais; aos desiguais, há que se prevalecer a isonomia, cabendo a eles o tratamento desigual. De tal sorte, a régua da justiça deve corrigir as desigualdades impostas pela sociedade ou pelo mercado, colocando, dessa forma, os desiguais em condições de isonomia perante os demais. Em suma, aquele autor apregoa que o tratamento isonômico significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na proporção de suas desigualdades.

Por outro prisma, Silva (1999, p. 221) examina o preceito da igualdade, sob a ótica da função jurisdicional, como um direito fundamental, atrelado ao justo:

A igualdade perante o Juiz decorre, pois, da igualdade perante a lei, como garantia constitucional indissolúvelmente ligada à democracia. O princípio da igualdade jurisdicional ou perante o juiz apresenta-se, portanto, sob dois prismas: (1) como interdição ao juiz de fazer distinção entre situações iguais, ao aplicar a lei; (2) como interdição ao legislador de editar leis que possibilitem tratamento desigual a situações iguais ou tratamento igual a situações desiguais por parte da Justiça.

Dos conceitos expostos, extrai-se a necessidade de fazer igualar os iguais e desigualar os desiguais, à proporção que o justo se faça prevalecer, dando oportunidades iguais aos que se encontram em situações distintas.

3.5 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

No limiar dos procedimentos licitatórios, Di Pietro (2011) entende que o aumento de ações que favoreçam a publicidade dos atos provocará acréscimo no número de licitantes, ou pretensos contratados, proporcionando à Administração Pública adquirir bens e serviços a preços menores.

No mesmo sentido, Faria *et al.* (2011) afirmam que a inclusão de ferramentas de tecnologia da informação, na modalidade de pregão em sua forma eletrônica, favorece a publicidade dos certames, dando mais eficiência às contratações realizadas pela Administração Pública e reduzindo os preços dos produtos adquiridos.

A própria Lei nº 8.666, de 1993, estabelece as normas para os procedimentos licitatórios no Brasil, segundo a qual a publicidade é condição de eficácia do ato administrativo (BRASIL, 1993).

3.6 PRINCÍPIO DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA

Para Gasparini (2004) inexistem características que permitem tratar os princípios da moralidade e da probidade administrativa de forma distinta. De acordo com essa autora, pode-se abordar a probidade administrativa como um aspecto particular da moralidade administrativa, possuindo contornos mais definidos.

No mesmo sentido, Silva (2012) afirma que a probidade é uma forma de moralidade que mereceu do constituinte atenção especial, ao punir o agente ímprobo com a suspensão dos seus direitos políticos. Esse mesmo autor conceitua a probidade administrativa como o dever que o agente público possui de servir a Administração com honestidade, procedendo ao exercício das suas funções sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.

3.7 PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório encontra amparo legal no *caput* do artigo 41 da Lei nº 8.666/93, sendo vetada a atuação às margens do instrumento de chamamento

público: “a Administração não pode descumprir as normas e condições do Edital, ao qual se acha estritamente vinculada” (BRASIL, 1993).

Na visão de Dias (2015), o Edital constitui a lei interna que rege o procedimento licitatório, vinculando não somente a Administração, mas também os administrados às regras estabelecidas previamente nesse documento. Esse mesmo entendimento é corroborado por Meirelles (2010, p. 283) ao tratar o Edital como a lei interna da licitação, que "vincula inteiramente a Administração e os proponentes".

Os ensinamentos de Di Pietro (2011) demonstram que as regras preestabelecidas pela Administração em Edital são requisitos para a participação no certame, devendo os interessados realizar suas propostas de maneira a respeitar essas regras. A inobservância desse regramento constitui a quebra do princípio licitatório, recaindo sobre o licitante a sua desclassificação e a impossibilidade de continuar na competição.

3.8 PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO

O assentamento do julgamento objetivo como princípio basilar na condução do processo licitatório encontra seu amparo no artigo 45 da Lei nº 8.666/93, a saber:

O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle (BRASIL, 1993).

Para Mello (2011), tal princípio busca retirar a subjetividade do processo de escolha de fornecedores para a Administração Pública, evitando, dessa forma, sentimentos, impressões ou propósitos pessoais, por parte dos membros julgadores.

Para Justem Filho (2005, p. 312), “o ato convocatório tem de conter critérios objetivos de julgamento que não se fundem nas preferências ou escolhas dos julgadores”. Para Carvalho Filho (2013), o princípio do julgamento objetivo é o desfecho, ou o elemento que dá a devida completude ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Em complemento, Meirelles (2010, p. 53) esclarece que “nulo, portanto, o Edital omissivo ou falho quanto ao critério e fatores de julgamento, como nula é a cláusula que, ignorando-os, deixe ao arbítrio da Comissão Julgadora a escolha da proposta que mais convier à Administração.”

4 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Para a realização do procedimento licitatório, a Lei nº 8.666/93 trouxe em seu artigo 22 cinco modalidades, discriminadas a seguir, por meio das quais a Administração Pública satisfaz suas

necessidades de contratação de serviços e de fornecimento de bens, bem como se desfaz dos seus bens inservíveis.

Concorrência: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos em Edital para execução de seu objeto.

Tomada de preços: é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atendem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Convite: é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, que afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas.

Concurso: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalhos 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.

Leilão: é a modalidade de licitação 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, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação.

4.1 TIPOS DE LICITAÇÃO

Para Amorim (2017), não se podem confundir modalidades de licitação com tipos de licitação, sendo este último utilizado como critério de julgamento das propostas e vinculando o ato de escolha do agente público ao tipo escolhido no instrumento convocatório.

Menor preço: quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do Edital e ofertar o menor preço.

Melhor técnica: o fator preponderante para a escolha do vencedor não é o preço, mas critérios de qualidade e especificidade indispensáveis para o alcance do interesse público.

Técnica e preço: os fatores “técnica” e “preço” serão considerados de acordo com proporções previamente consignadas em Edital. Não há, pois, prevalência de qualquer dos fatores, mas um procedimento objetivo de aferição da média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço.

Maior lance ou oferta: será considerada a melhor proposta aquela que corresponder ao maior valor nominal ofertado. O critério de julgamento deve ser utilizado nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso (AMORIM, 2017, p. 73-74).

Contudo, não basta a observância pura e simples do tipo de licitação escolhida; na fase do planejamento da licitação, é preciso compatibilizar o tipo da licitação com a modalidade escolhida para o certame. Nesse sentido, Justen Filho (2012b, p. 377) relata o que se segue:

O leilão é uma modalidade que pressupõe licitação de tipo maior lance. O concurso é uma licitação julgada, usualmente, pelo critério de melhor técnica, mas com estrutura muito diversa daquela consagrada na Lei 8.666/93. Já a concorrência se presta a qualquer tipo de licitação. A tomada de preços, o convite e o pregão são adequados à licitação de menor preço. Mas não seria impossível cogitar de uma tomada de preços para licitação de técnica e preço ou de melhor técnica. A hipótese de convite com tipo melhor técnica ou técnica e preço não se figura como ilegal, mas é pouco recomendável, visto que a sumariedade do procedimento do convite é incompatível com o exame dos requisitos de técnica (JUJSTEN FILHO, 2012b, p. 377).

Esse é o mesmo entendimento de Di Pietro (2016), ao afirmar que o julgamento deve obedecer aos critérios objetivos, em conformidade com o tipo de licitação explicitado no instrumento convocatório, afastando qualquer subjetividade ou fator de pessoalidade do agente e possibilitando, ainda, a aferição do resultado pelos órgãos de controle.

4.2 INCLUSÃO DO PREGÃO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

A Administração Pública carecia de maior dinamismo em seu processo logístico para fomentar, tempestivamente, as políticas públicas e oferecer bens e serviços à população, bem como para suprir suas necessidades de funcionamento. Já havia uma regulamentação para uma nova modalidade licitatória, cujos procedimentos seriam realizados com o auxílio da *internet*. Contudo, faltava à Administração Pública instituir, por força de lei, uma nova modalidade de licitação.

Nesse sentido, foi introduzida a modalidade de pregão, ao conjunto de modalidades licitatórias, por meio da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2002).

Para Pestana (2013), o conceito de pregão pode ser assim entendido:

Pregão, como modalidade de licitação, é o processo administrativo realizado na forma presencial ou eletrônica, através do qual a Administração Pública identifica a melhor proposta para a aquisição de determinados bens e para a contratação de certa espécie de serviços; logo, o menor preço a ser suportado pela Administração Pública (PESTANA, 2013, p. 339).

Para Galante (2016), a evolução tecnológica da informação foi o ponto de partida do contexto de mudanças, para o surgimento do pregão eletrônico como modalidade de licitação, trazendo consigo o anseio da Administração Pública de desburocratizar os seus processos de contratação, conferindo-lhes maior agilidade e transparência.

Na visão de Barros (2002), o uso de ferramentas de tecnologia da informação nos procedimentos licitatórios trouxe maior celeridade aos processos, ampliou o número de interessados em contratar com os entes públicos e promoveu mais transparência e publicidade aos atos administrativos.

Para Faria *et al.* (2011), além da celeridade, em que o pregão eletrônico se mostra mais eficiente, uma vez que consegue finalizar a contratação em tempo menor, comparando com as demais modalidades licitatórias, o pregão eletrônico trouxe ganhos de eficiência na redução do preço contratado.

Existe consenso entre os pesquisadores sobre o pregão eletrônico, em que o ambiente virtual proporciona maior celeridade à sessão, bem como elimina as barreiras geográficas e financeiras para a participação nos certames, colocando, dessa forma, a Administração Pública, contratantes e o controle social dentro do mesmo ambiente virtual de disputa. Esse consenso é ratificado nos estudos de Filho (2009):

Por efetuar-se por meio da internet, esta nova forma de licitar torna-se o meio mais célere, visto que o tempo gasto no pregão eletrônico é reduzido significativamente, além de transparente por possibilitar que qualquer pessoa possa acompanhar o processo em tempo real. Outro aspecto satisfatório é que a realização da licitação pela internet, sem a necessidade da presença física dos licitantes na sessão, possibilita a ampliação do universo de participantes, ou seja, aumenta a competitividade (FILHO, 2009, p. 11).

Para Bedin *et al.* (2015), o pregão eletrônico veio para revolucionar as contratações no âmbito da União e demais entes federativos, levando muito mais rapidez tanto na fase interna quanto na fase externa dos trâmites licitatórios.

Essa revolução apontada por Bedin *et al.* (2015), Faria *et al.* (2011) e Filho (2009), proporcionando a quebra de barreiras geográficas, a redução nos custos para participação nos certames, a celeridade nos procedimentos, o aumento da competitividade e a consequente redução no preço final da contratação, é o que permite, ao legislador, editar normas para a participação exclusiva de micro e pequenas empresas nas licitações com valores inferiores a R\$80.000,00.

5 AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

A definição de micro e pequena empresa no cenário econômico brasileiro encontra sua definição na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui, no âmbito do ordenamento jurídico, o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

Art. 3º – Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário, devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

- No caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$360.000,00; e
- No caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$4.800.000,00 (BRASIL, 2006).

Segundo dados do SEBRAE (2015), existiam 6.775.493 MPE em atividade no Brasil, gerando 17.192.686 empregos diretos. Desse total de empresas, 743.391 concentravam-se no Estado de Minas Gerais e, dessas, 3.168 no município de Viçosa, sendo responsáveis pela geração de 9.203 empregos neste município. Pelos vultosos números dessa parcela de empresas, percebe-se a sua importância no cenário produtivo nacional, bem como a necessidade dos governos em fomentar o seu funcionamento.

5.1 CARACTERIZAÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

As micro e pequenas empresas apresentam singularidade de gestão, competitividade e forma de se ingressar no mercado. Esta seção tem como objetivo identificar algumas dessas singularidades, a fim de fazer uma análise mais aprimorada. Nos países como o Brasil, onde existe grande desigualdade regional, as micro e pequenas empresas são de alta relevância para descentralização industrial (SAMPAIO, 2012).

Nas MPE, encontram-se particularidades que possibilitam garantir maior flexibilidade, se comparada com as grandes empresas. Estas particularidades, quando são percebidas e possuem boa gestão, aumentam as chances de essas empresas obterem sucesso (CROSTA, 2000).

A flexibilidade é uma dessas particularidades, sendo esta característica um enorme diferencial das grandes organizações. Na visão de Crosta (2000), as MPE, por serem menores, possibilitam que seus gestores tenham percepção ampliada de seu cotidiano, com um contato mais próximo de seus colaboradores, o que permite ser mais flexível nas tomadas de decisões. Esta flexibilidade é um avanço para a instalação de programas de aprimoramento e a inserção em mercados que não são possíveis às grandes empresas.

No Brasil, as MPE são responsáveis por cerca de 60% dos empregos formais e por 100% dos informais. As MPE respondem por 99,2% dos estabelecimentos e por cerca de 20% do PIB, no entanto atendem a apenas 15% das compras governamentais e, apesar de já serem conhecidas por sua representatividade econômica, ainda têm muita capacidade de aumentar seu poder econômico (SEBRAE, 2017).

A inserção de um novo negócio ou, mesmo, de novos princípios em uma empresa que já está configurada pode ser um plano arriscado, porém isso é importante para o crescimento da empresa com melhorias e inovações. Tal ação é bastante encontrada nas MPE, que assumem riscos com mais

frequência que as grandes empresas. É percebida nos micro e pequenos empresários mais coragem em assumir riscos, sendo estes entendidos como algo que vai acrescentar no desenvolvimento da empresa (SEBRAE, 2017).

Com essa inovação é constatado que tais empresas estão se desenvolvendo nas negociações com órgãos públicos, uma vez que são elas que abastecem, em grande parte, com produtos e serviços os órgãos públicos (SEBRAE, 2017).

De acordo com Goldschmidt e Chung (2001) e Kee-Hung (2005), as pequenas empresas apresentam maior flexibilidade e estrutura hierárquica mais simples, além de acompanharem de perto seus clientes, em comparação com as grandes organizações. Tal proximidade é vista na maneira que as empresas de pequeno porte usam para estar próximas dos seus consumidores, ouvindo o que eles realmente desejam. Assim, seus produtos e serviços tornam seus clientes mais satisfeitos.

As singularidades citadas nem sempre estão presentes em todas as MPE, uma vez que existe grande heterogeneidade. Dessa forma são encontradas empresas que são bem arquitetadas e já obtêm efetividade há muito tempo. Contudo, verifica-se que a porcentagem de mortalidade das MPE ainda é significativa, e muitas ainda estão em condições de risco (GOLDSCHMIDT; CHUNG, 2001).

Barros e Mondenesi (1973) e Jacintho (2004) afirmam que, muitas vezes, a pouca capacidade de gerir as micro e pequenas empresas torna-se um obstáculo para o crescimento e equilíbrio da empresa. A menor capacidade, juntamente com decisões feitas de forma centralizada, acarreta a presença de vícios e distorções de ordem. É necessário que o micro e o pequeno empresário entendam que nem sempre eles apresentam o treinamento suficiente para ocupar esse cargo e promover certas atividades administrativas, sendo recomendado que se façam cursos específicos e de atualização para o melhor crescimento da empresa.

5.2 MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E O ACESSO À LICITAÇÃO

No território brasileiro, a norma vigente para as Micro e Pequenas Empresas iniciou-se com a edição da Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984, que consolidou leis integrantes do Estatuto da Microempresa, ao qual diz respeito ao tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos ramos administrativos, previdenciários, trabalhistas, tributários, creditícios e de desenvolvimento empresarial. Essa maneira de pensar, contendo diversas áreas de vantagens, provém da legislação norte-americana, porém naquela época não foram mencionados os temas ligados a licitações (SAMPAIO, 2012).

Com a promulgação da atual Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, foi adicionado a ela o artigo 170, inciso IX, configurando como um dos pilares da economia, o tratamento vantajoso para as microempresas, cuja implantação está sob as normas brasileiras e sua sede se encontra dentro do território nacional (SAMPAIO, 2012).

Em contrapartida, o artigo 179 da Carta Magna veio determinar que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios seriam obrigados a dar às Microempresas e às Empresas de Pequeno Porte, como disposto na lei, tratamento legal diferenciado, com o objetivo de encorajá-las, tornando mais simples as obrigações administrativas, previdenciárias, tributárias e creditícias, ou por intermédio da erradicação ou diminuição dessas obrigações por meios legais. A fim de assegurar a efetividade dos mandos estabelecidos na Constituição, foi estabelecida a Lei nº 8.864, de 28 de março de 1994, constituindo leis para as Micro e Pequenas Empresas (MPE), referentes ao tratamento diferenciado que simplifica e favorece essas empresas, naquelas obrigações já citadas, para o desenvolvimento empresarial. Posteriormente, foi promulgada a Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, relacionada ao regime tributário nas micro e pequenas empresas, empregando um sistema unificado para pagamento de impostos e contribuições (SIMPLES), juntamente com outras providências. Essa lei tributária recebeu modificação pela Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998, que estabeleceu outro enquadramento para as empresas de pequeno porte, obedecendo ao máximo de R\$700 mil para 1,2 milhão de receita bruta; e pela Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999, que levantou a questão acerca da exclusão do SIMPLES e outras questões de ordem tributária (BOLDRIN; FEDICHINA; HANSEN, 2007).

A Lei Complementar nº 123/06 surge objetivamente para regularizar o “tratamento favorecido” às micro e pequenas empresas, encontrado no artigo 170, inciso IX, da Constituição Federal, bem como para manter em pleno funcionamento o comando encontrado no artigo 179 da Carta Magna, de “tratamento diferenciado” às microempresas e empresas de pequeno porte. Assim, esta lei é totalmente criada com respaldo na Constituição Federal, com o intuito de efetivar políticas públicas introduzidas pelo constituinte original no formato de normas abertas (BRASIL, 2006).

Esse regulamento legal foi avaliado pelo Decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007, que normatizou o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado no contexto das micro e pequenas empresas acerca das contratações públicas de bens, serviços e obras, na esfera da Administração Pública brasileira (BRASIL, 2007).

Foi instituído na Lei nº 123/06, alterada pela Lei nº 147/2014, que licitações com valor de até R\$80.000,00 efetuadas por órgãos públicos federais deveriam, obrigatoriamente, ser destinadas às MPE, com o intuito de auxiliar essas empresas e promoverem maior concorrência entre elas. Dessa forma, os órgãos públicos precisam modificar seus Editais para conter a expressão “Este Certame é Exclusivo para Micro e Pequenas Empresas ou Equiparadas”, impedindo a participação de empresas que não se enquadram nas especificações de MPE. (SAMPAIO, 2012).

No entanto, o Decreto nº 6.204 menciona alguns fatos em que se pode burlar a regra dos artigos 6º ao 8º. O primeiro acontece quando não existe no mínimo três fornecedores para a competição que se enquadrem como micro e pequenas empresas ou que se equiparem, com sede no local ou na região e com o potencial para se ater às regras configuradas na ferramenta convocatória, de acordo com o inciso I do art. 9º daquele Decreto. O segundo ocorre conforme o inciso II do mesmo artigo e é estabelecido quando a Administração não for beneficiada ou apresentar perdas para o conjunto e, ou, o complexo que vão ser contratados. O terceiro fato acontece se houver dispensa, ou inexigibilidade ou também se existe a compra direta e não há licitação, razão por que não são encontradas razões para favorecer as micro e pequenas empresas (SAMPAIO, 2012).

REFERÊNCIAS

- AMORIM, V. A. J. de. Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.
- BARROS, F. L. M. Princípios administrativos aplicados à licitação pública. Jus Navigandi, Teresina, v. 6, n. 58, ago. 2002.
- BEDIN, D. C.; CAMPOS, M. de F.; FACIOLI, R. M.; VITAL, V. dos S.; DONZELLI, O. O procedimento licitatório e o direito de preferência para ME e EPP. Diálogos em Contabilidade: teoria e prática, v. 1, n. 3, 2015.
- BOLDRIN, V. P.; FEDICHINA, M. A. H.; HANSEN, A. de O. Fatores inibidores do desenvolvimento das microempresas e das empresas de pequeno porte. In: SEMEAD, 2007.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
- BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.
- BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
- CARVALHO FILHO, J. dos S. Manual de direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2013.
- CRETELLA JÚNIOR, J. Licitações e contratos do Estado. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- CROSTA, V. M. D. Gerenciamento e qualidade em empresas de pequeno porte. Campinas: UNICAMP, 2000.
- DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- DIAS, L. R. C. Manual de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2015.
- DROMI, J. R. La licitación pública. Buenos Aires: Astrea, 1975.
- FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M.; SILVEIRA, S. F. R. Pregão eletrônico versus pregão presencial. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis, v. 16, p. 47-62, 2011.
- FILHO, A. de M. F. Considerações sobre a modalidade licitatória do pregão eletrônico. 2009.
- FREITAS, J. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. São Paulo: Malheiros, 1997.
- GALANTE, C. E. S. O pregão eletrônico como instrumento de efetividade na aquisição de bens e serviços pela Administração Pública. Revista Eletrônica S@aber, 2016.
- GOLDSCHMIDT, N.; CHUNG, B. G. Size does matter: the effect of organizational size. Journal of Quality Management, v. 6, p. 47-60, 2001.
- JACINTHO, P. R. B. Consultoria empresarial: procedimentos para a aplicação em micro e pequenas empresas. Florianópolis: UFSC, 2004.

JUSTEN FILHO, M. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

JUSTEN FILHO, M. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Dialética, 2012.

KEE-HUNG. Market orientation in quality oriented organizations and its impact on their performance. *International Journal of Production Economics*, v. 84, p. 17-34, 2003.

MELLO, C. A. B. de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2011.

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOTTA, C. P. C. Eficácia nas licitações e contratos. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

NERY JÚNIOR, N. Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

PESTANA, M. Licitações públicas no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013.

SAMPAIO, A. H. Um estudo sobre a participação das micro e pequenas empresas nos pregões eletrônicos realizados na Fiocruz/BA. Salvador: UFBA, 2012.

SEBRAE. Participação das micro e pequenas empresas na economia brasileira. Brasília: SEBRAE, 2017.

SILVA, J. A. da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, J. A. da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2012.

SUNDFELD, C. A. Licitação e contrato administrativo. São Paulo: Malheiros, 1994